INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: 1980-2003

Andrés Bernasconi
Universidad de Talca

Fernando Rojas
Universidad Andrés Bello

A José Joaquín Brunner

Prólogo

Quien busque leer una obra sobre la situación contemporánea de la educación superior en un país de América Latina no puede hacer cosa mejor que seleccionar este libro. Andrés Bernasconi y Fernando Rojas nos entregan aquí una revisión ejemplar, de gran interés y relevancia.

La educación superior de Chile representa el caso de estudio más fascinante de América Latina, y quizás de todo el mundo en desarrollo. Brasil, México y otros desplazan a Chile en envergadura, y por ende, en los indicadores que se relacionan con tamaño. Sin embargo, ningún otro país de la región ha ido tan lejos en la transformación de su educación superior. Tal como lo indican los autores, el caso de Chile es invocado profusamente por quienes postulan un paradigma dominante acerca de lo que la educación superior debiera ser. Pero esto no significa que quienes citan a Chile entiendan bien lo que allí ha sucedido, ni que exista consenso en cuanto a que el experimento chileno sea digno de aplauso.

Una fortaleza de este libro consiste en tratar el tema de la educación superior dentro del contexto más amplio de la política, la sociedad y la economía de Chile. Es decir, el fascinante caso de la educación superior chilena es examinado como parte del apasionante caso de Chile como un todo. No hay país en Latinoamérica (y hay pocos en el mundo) que haya impulsado con mayor energía la economía de mercado, la privatización, la liberalización del comercio y la competencia. Tampoco hay en la región una democracia más robusta que la chilena. Son estos los contextos que mejor nos permiten entender el movimiento sin paralelo de Chile hacia el financiamiento privado por sobre el estatal, así como la competencia entre estudiantes por puntajes, y entre académicos por financiamiento para investigación. Los autores nos muestran la lógica de economía política de una situación en que las instituciones gozan de una considerable autonomía del estado, al mismo tiempo que carecen de autonomía respecto de las fuerzas del mercado, lo que se traduce en una peculiar forma de responsabilidad y rendición de cuentas. Del mismo modo, ningún país de América Latina ha avanzado tanto en la dirección de la "universidad emprendedora".

No obstante los controvertidos méritos del caso chileno, los autores mantienen un tono sobrio y objetivo. La reforma chilena ha encendido muchas polémicas, de las cuales han resultado visiones estereotipadas y exageradas alabanzas o condenas. El análisis de Bernasconi y Rojas es, en cambio, desapasionado, se basa en hechos, y los relaciona con conceptos clave de la educación superior, tales como la autonomía y la competencia. La literatura sobre América Latina y la educación superior comparada necesitan más trabajos como éste. No obstante, el libro no rehuye los grandes temas de controversia. Entrega información que diferentes lectores interpretarán y usarán

de distintas maneras, de acuerdo a sus propios valores y perspectivas. Por ejemplo, ¿ha llegado la universidad pública a ser "demasiado emprendedora"? Los autores no se preguntan ni responden preguntas como estas directamente, pero ponen al lector en una posición privilegiada para hacerlo. De modo similar, indican la manera en que reformas como las impulsadas en Chile pueden tener resultados que combinan aspectos "positivos" y dimensiones "negativas".

El libro es de amplio alcance, como corresponde a una obra orientada a entregar un panorama general de su tema. Coloca a Chile en el contexto comparado, y pone la situación contemporánea en el marco de la historia de Chile. Aborda a una variedad de actores, desde los estudiantes al Estado, pasando por las instituciones. Y finalmente, considera varias cuestiones fundamentales acerca de la calidad, la acreditación, el financiamiento y la investigación. Ningún aspecto principal es dejado de lado, y todos son examinados sobre la sólida base de estudios anteriores sobre Chile, tales como los del "decano" de los estudios chilenos de educación superior, José Joaquín Brunner. Dos atributos adicionales del libro evitan que el lector se pierda en la travesía por tan ancho territorio: por una parte, los capítulos y el libro en su conjunto están rigurosamente ordenados y organizados, dejando ver su encadenamiento lógico; por la otra, el estilo es uniformemente claro, el lenguaje directo, y el material fácilmente comprensible.

Aunque el contexto internacional comparado no es sistemáticamente tratado en esta obra, el lector informado de la situación de la educación superior en la región podrá contrastar cómo la realidad de Chile retratada aquí coincide con perspectivas más amplias, o las modifica. Y pasando ahora al contexto nacional, si bien los autores no se detienen mayormente en los cambios de la economía política de Chile anteriores a 1980, no debe perderse de vista que la educación superior chilena desde los años ´50 ha sido sucesivamente (y conjuntamente a veces también) objeto privilegiado de la filantropía internacional, motor de la evolución democrática, actor de la actividad revolucionaria, objeto de un régimen militar carente de una visión de la educación superior, objeto de reforma represiva pero orientada al mercado, y luego, desde los años '90, destinatario de la continuación de las reformas de mercado pero ahora bajo un régimen democrático.

Un ejemplo nos permitirá ilustrar cuán interesante e informativo es el trabajo de los autores. La privatización es una característica notoria y una preocupación a lo largo de América Latina y de la mayor parte del mundo. Uno de sus aspectos es la semi-privatización de la educación superior pública, donde ningún otro país de la región ha alcanzado mayor participación de fondos privados en el financiamiento de la educación superior pública. El otro aspecto es el crecimiento de la educación superior privada. Por una parte, Chile ilustra tendencias regionales y globales acerca de la educación superior privada. Por ejemplo: crecimiento espectacular, financiamiento privado, especialmente a través de aranceles, autonomía institucional, concentración en áreas de alta

demanda y bajo costo, desafíos en materia de acreditación y calidad, etc. Pero por otra parte, Chile muestra posibilidades que van mucho más allá de lo que ha sido típico en otras partes. Por ejemplo, Chile exhibe una considerable presencia privada incluso en el nivel universitario, la que captura más de la mitad de toda la matrícula universitaria, y con algunos notables ejemplos de labores de investigación y de desarrollo de la profesión académica. En suma, el análisis de la educación superior privada ilustra la transformación mayor de la educación superior y la sociedad de Chile.

La serie IESALC/UNESCO de informes nacionales sobre la educación superior ha estado haciendo una importante contribución a la literatura sobre la educación superior de América Latina. El informe de Bernasconi y Rojas contribuye a esa serie y fija un estándar para otros informes nacionales. Al mismo tiempo, nos entrega una rica perspectiva sobre un caso de espectacular transformación de la educación superior que amerita tanto una difusión internacional como su traducción al inglés.

Daniel C. Levy
Distinguished Professor, State University of New York
Director of PROPHE (Program of Research on Private Higher Education)
University at Albany, SUNY

Prefacio

Los veinte años de la reforma de la educación superior chilena, iniciada a principios de la década de 1980, son un hito propicio para examinar cuánto hay de mito y cuánto de realidad en la transformación y resultados del que probablemente sea el sistema de educación superior del mundo en desarrollo más citado y comentado en la literatura internacional (BID 1997, World Bank 1994, Castro y Levy 2000). Si bien las líneas gruesas de la reforma chilena son bien conocidas por quienes se interesan en estos temas tanto dentro como fuera de Chile, ha pasado ya más de una década desde la publicación de los dos estudios más completos sobre sus efectos (Brunner 1986, Brunner y Briones 1992). Como el catálogo de nuestras fuentes sugiere, numerosas monografías se han publicado desde entonces sobre aspectos particulares de la educación terciaria de Chile, pero ninguna ha pretendido, como este informe, abarcar el conjunto de las dimensiones más importantes que configuran al sector.

Nuestra intención es, entonces, llenar ese vacío con un estudio que contenga, en un solo volumen, una descripción sucinta, pero precisa y actualizada, del estado de la educación terciaria chilena en sus aspectos más importantes. Nuestro propósito ha coincidido felizmente con el del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, IESALC, de la UNESCO, que ha patrocinado la elaboración de una serie de informes nacionales sobre la educación superior de los países de América Latina y el Caribe, esfuerzo en el cual se inscribe también el presente informe sobre Chile.

El espíritu que anima este trabajo es el de exponer de manera objetiva el panorama actual de la educación superior de Chile, pensando en lectores que no necesariamente estarán familiarizados con la historia de la educación superior chilena, las acciones que le han dado su forma presente, su estructura y la nomenclatura que le es propia. En consecuencia, la primera parte de este trabajo tiene por objeto introducir a los lectores a esos temas, comenzando en la Introducción con una visión sintética de los cambios económicos y sociales experimentados por el país en las dos décadas bajo estudio para seguir, en el Capítulo 1, con una reseña histórica de la educación superior chilena, y luego, en el Capítulo 2, con una explicación de la relación entre la educación superior y la economía y el desarrollo social. Esta sección introductoria concluye con los Capítulos 3 y 4, sobre legislación y sistema de educación superior, respectivamente.

El informe entra luego a la consideración de los actores del sistema—profesores, estudiantes, investigadores, egresados y funcionarios (Capítulo 5) y las formas en que ellos se relacionan en el gobierno y la gestión de las instituciones (Capítulo 6). El rol regulador del otro

actor fundamental, el estado, es examinado en el Capítulo 7, mientras que su función en el financiamiento de la educación superior y la investigación es el objeto del Capítulo 8. El Capítulo 9 se dedica a la investigación y sus estructuras de apoyo y fomento. Finalmente, las políticas de educación superior en la década de los ’90 dan contenido al Capítulo 10 y final.

Los Capítulos están construidos para permitir la comprensión de cada uno con independencia de los otros, de modo de acomodar así el interés que pueda tener el lector en algunos de ellos y no en el informe en su totalidad. El costo de esta estrategia es, naturalmente, cierto grado de repetición de algunos contenidos a lo largo del trabajo, que esperamos no sean demasiado frustrantes para el lector del informe completo. Así como el informe tiene la virtud de reunir en una sola fuente variados materiales hasta ahora dispersos, tiene la debilidad que deriva de su carácter generalista: por experiencia e interés, los autores estamos más familiarizados con algunos temas que con otros, y es posible entonces que nuestro tratamiento de otras cuestiones no satisfaga enteramente a los especialistas en ellas. Frente a esta posibilidad no nos cabe más que solicitar del lector su benevolencia. Como contrapartida, en temas de nuestra especialidad, el lector encontrará datos y análisis originales.

Si bien el estudio tiene un carácter eminentemente descriptivo, no nos hemos abstenido de ofrecer evaluaciones allí donde hemos creído que tales juicios pueden aportar a una mejor comprensión de la situación o problema tratado, o bien, iluminar algún ángulo usualmente ignorado. En estos casos hemos procurado que nuestras opiniones estén siempre adecuadamente avaladas por la evidencia.

Varias personas e instituciones han contribuido a la realización de este trabajo, comprometiendo nuestra gratitud. Queremos reconocer en primer lugar al Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO) en la persona de su Director, Claudio Rama, y a la Universidad Andrés Bello, por el apoyo prestado a los autores durante la preparación de este informe. Nuestros agradecimientos también a Antonio Peñafiel y Andrea Abarca, del Departamento de Estudios de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación de Chile, y a Jaime Rodríguez, del Departamento de Estudios del Consejo Superior de Educación de Chile, por su paciente y eficaz atención de nuestras frecuentes solicitudes de datos, y a Marta Gamboa, de la Universidad Andrés Bello, que colaboró con nosotros en la parte de legislación. Nuestro trabajo se benefició, además, de la colección bibliográfica del Centro de Documentación del Consejo Superior de Educación.

La investigación en que se basa la sección sobre profesores del Capítulo 5 fue financiada en parte por el *Program for Research on Private Higher Education*, de la University at Albany, State University of New York (financiado a su vez por la Fundación Ford y la University at Albany,

SUNY) y por el Proyecto DI 95-01 de la Dirección de Investigación de la Universidad Andrés Bello.

Introducción: Chile, dos décadas de crecimiento

A modo de introducción, se presenta a continuación una breve descripción, a través de indicadores económicos, sociales y educacionales, del proceso de crecimiento económico y desarrollo social experimentado por Chile desde mediados de la década del '80. Los últimos dieciocho años han sido, con altibajos, un periodo de crecimiento económico alto y sostenido, con un promedio de aumento del PIB de 6.5% anual entre 1985 y 1989, y de 6,3% anual entre 1990 y 2000. El ritmo de crecimiento decayó en los últimos años de la década de los '90 como resultado de crisis externas: en 1998 el PIB creció sólo un 3.2%, y el año siguiente la economía se contrajo en un 1%. El crecimiento se recuperó el año 2000 a 4,4%, para ubicarse en 2.8 en 2001.[1]

Chile tiene hoy una población de 15 millones de habitantes, que se distribuyeron en 2002 un ingreso bruto nacional de 66,4 mil millones de dólares, lo que arroja un ingreso per cápita de US$ 4.260, colocando al país en el grupo de naciones de ingreso medio-alto, según el Banco Mundial, superando el promedio de US$ 3.280 de América Latina y el Caribe.[2] En términos de ingreso per cápita ajustado por poder de compra (GNI-PPP), el de Chile en 2002 fue de US$9.180, superado en América Latina sólo por Uruguay, con US$12.010Argentina, con US$9.930.[3]

Perfil demográfico

La población entre 20 y 24 años de edad era en 2000 de 1,2 millón, o un 7,9% del total. El 86% de la población vive en ciudades, y la región metropolitana que rodea la capital, Santiago, concentra el 40% de la población del país, proporción que era de 39,2% en 1990. Entre 1990 y 1998 la tasa de natalidad descendió de 23,5 a 18,3 por mil habitantes, mientras que en 2000 la tasa de fertilidad (nacimientos por mujer) fue de 2,2. La tasa de mortalidad cayó entre 1990 y 1998 de 6 a 5,4 por mil habitantes, mientras que la tasa de mortalidad infantil de menores de cinco años se ubicó en el año 2001 en 10 por cada mil nacidos vivos. La tasa de crecimiento anual de la población se ubicó en 1,2% en 2001, experimentando una baja desde 1990, cuando fue de 1,75%.[4]

---

[1] A menos que se señale otra cosa, todos los indicadores que siguen tienen como fuente el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. Indicadores Económicos y Sociales, en: http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/indicadores/htm/indicadores_desempeno.htm#

[2] Fuente: Banco Mundial, Country at-a-glance, Chile

[3] Fuente: Banco Mundial, Quick Reference Tables, http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNIPC.pdf

[4] Fuente para tasas de fertilidad y mortalidad infantil, y crecimiento anual de la población para el año 2001: Banco Mundial, Country Profile Table, Chile.

La fuerza de trabajo ha crecido a un promedio de 2% anual en la década de los ’90, con una tasa de participación que osciló entre 50 y 56% a lo largo de la década. En el año 2000, la tasa de participación laboral de los hombres fue del 73%, y la de las mujeres, del 35%.

Indicadores económicos

La economía de Chile se ha expandido casi un 100% entre 1990 y 2000, siguiendo el modelo de desarrollo vigente desde principios de la década de los ’80, basado en la apertura al comercio exterior y el desarrollo de las exportaciones, cuyo valor se ha multiplicado por seis desde 1981, superando los 19 mil millones de dólares en 2002,[5] y llegando a constituir una tercera parte de la economía. La inversión se expandió 113% entre 1989 y 2000, y el ahorro mantuvo durante ese período un promedio del 21,6% del PGB. La inversión extranjera materializada entre 1990 y 2000 alcanzó los 39 mil millones de dólares, y tuvo por destino principal la minería. Por su parte, la inversión chilena en el extranjero alcanzó los 20 mil millones de dólares en igual período.

Desde 1999 la inflación ha estado por debajo del 4% anual, llegando a 2,5% en 2002,[6] en un paulatino descenso desde el 27,3% de 1990.

El desempleo, por su parte, cayó de 10,4% en 1986 a niveles de 5% en 1996 y 1997, para aumentar a niveles de entre 8 y 9% en los últimos años de la década, como producto de la crisis económica mundial. Durante la década de los ’90 las remuneraciones reales aumentaron un 3.6% promedio anual, y el salario mínimo a un ritmo de 5,8% promedio anual, mientras que en dicho período la productividad media de los trabajadores aumentó en un 61,5%.

CUADRO Nº 1
Indicadores económicos. Chile 1981-2001

INDICADORES	**1981**	**1991**	**2000**	**2001**
PGB (US$ mil millones)	32,6	34,7	75,5	66,5
Inversión/PGB	22,7	22,6	22,5	20,7
Exportaciones/PGB	16,4	33,2	29,8	34,7
Ahorro doméstico/PGB	12,4	27	23,9	22,7
Ahorro nacional/PGB	7,8	22,3	21,5	19,5
Balance cuenta corriente/PGB		-0,3	-1,3	-1,9
Pagos de intereses/PGB	4,3	3,6	2,7	2,5
Deuda total/PGB	48	51,8	49	58
Servicio de la deuda/exportaciones		23,2	27,3	33,5

Fuente: Banco Mundial, Country at-a-glance, Chile

[5] Fuente: Banco Mundial, Country at-a-glance, Chile
[6] Fuente: Banco Central de Chile. Base de datos económicos. Indices de Precios. IPC: http://si2.bcentral.cl/basededatoseconomicos/900base.asp?usuIdioma=E

Indicadores sociales

Como resultado de la prosperidad económica de que dan cuenta los indicadores anteriores, la incidencia e intensidad de la pobreza y la indigencia disminuyeron sostenidamente durante los años noventa en todo el país. Los indicadores de educación, salud, vivienda, previsión y capacitación muestran los avances importantes alcanzados en el área social en dicho período. No obstante ello, Chile mantiene, sin mayor variación en los últimos 30 años, una desigual distribución personal del ingreso.

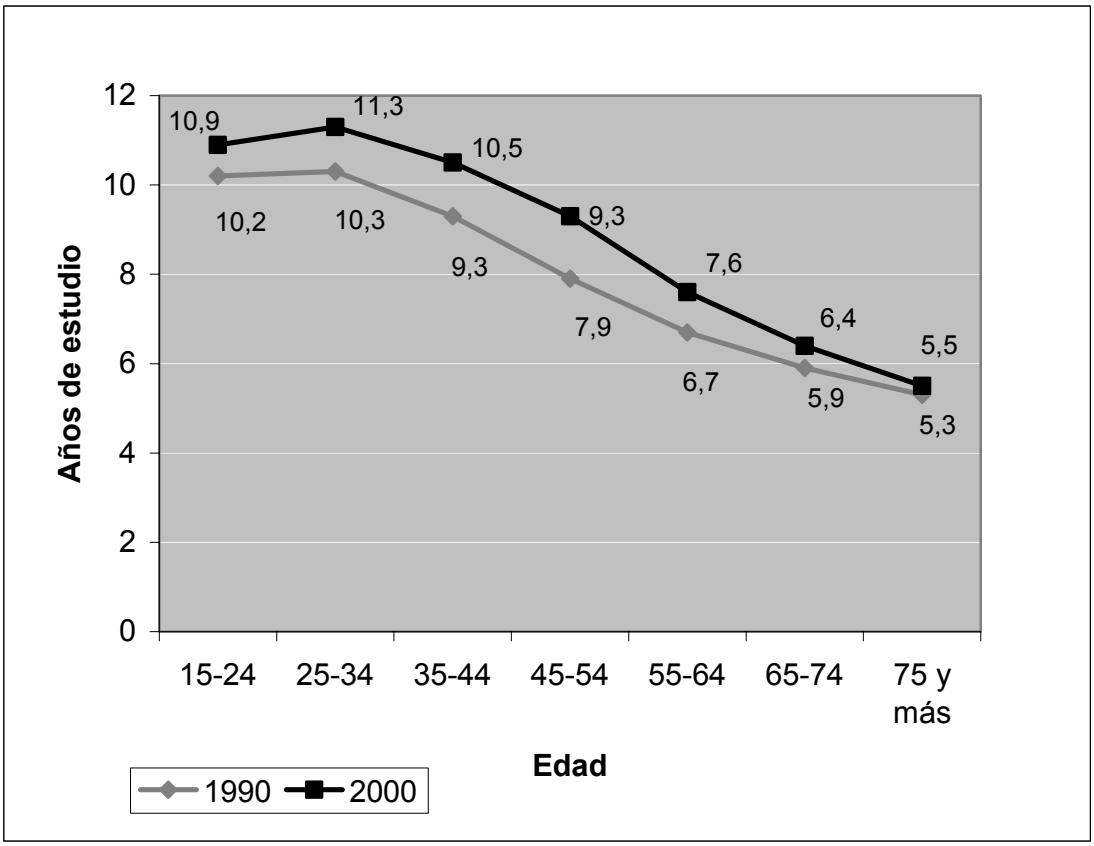
Entre 1987 y 1998 el porcentaje de población en indigencia cayó de 17,4 a 5,6%, mientras que el porcentaje de pobres se redujo de 45,1% a 21,7%.[7]

Indicadores educacionales

En el año 2001 la tasa de analfabetismo de la población de 15 o más años de edad se ubicó en 4%,[8] una disminución desde el 6,3% que registraba en 1990. La cobertura de la enseñanza secundaria alcanzó el 90% en 2000, mientras que la básica se ubicó en 98,3% y la preescolar en 30,3%. El promedio de escolaridad para los mayores de 15 años se ubica en 9.9 años, la mejor tasa de escolaridad de los países latinoamericanos incluidos en el programa *World Education Indicators* (WEI) de UNESCO y la OECD (UNESCO 2002). El Gráfico Nº 1 muestra que los más altos niveles promedio de escolaridad están entre los jóvenes, como corresponde a un país en que el desarrollo masivo de la educación es relativamente reciente.

[7] El Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile usa una metodología de medición de la pobreza absoluta que ubica como pobre a los hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a dos veces (1,75 veces en zonas rurales) el valor de una canasta básica de alimentos. Un hogar es indigente si su ingreso per cápita es inferior al valor de dicha canasta. En 1998, por ejemplo, un hogar era contado como pobre si su ingreso mensual per cápita era inferior a unos US$ 82, e indigente si no alcanzaba la mitad de ese valor.
[8] Fuente: Banco Mundial, Country at-a-glance, Chile

GRÁFICO Nº 1
Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más por grupo de edad, 1990 y 2000

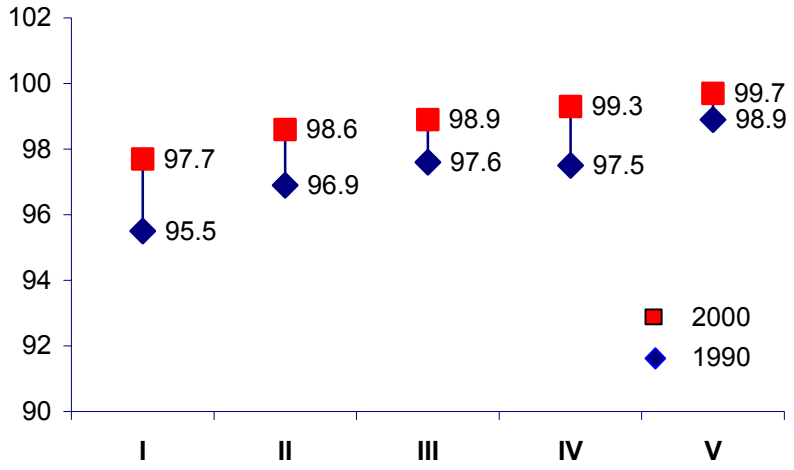


Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación. Encuestas CASEN.

La cobertura del sistema educacional varía según el nivel socioeconómico de las personas. Así lo evidencian los Gráficos Nºs. 2 al 4, para las enseñanzas básica, secundaria y superior, respectivamente.

GRÁFICO Nº 2

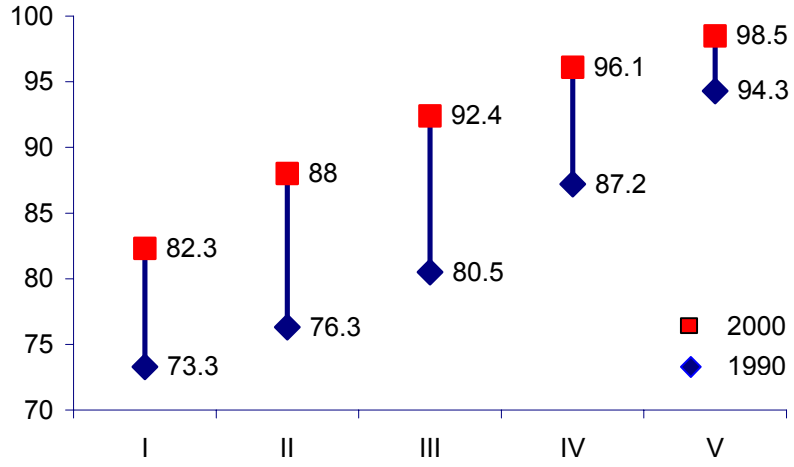
Cobertura de **enseñanza básica** por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar 1990 y 2000 (en porcentaje)



Nota: El quintil de más alto ingreso es el Quintil V
Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación. Encuestas CASEN.

GRÁFICO Nº 3

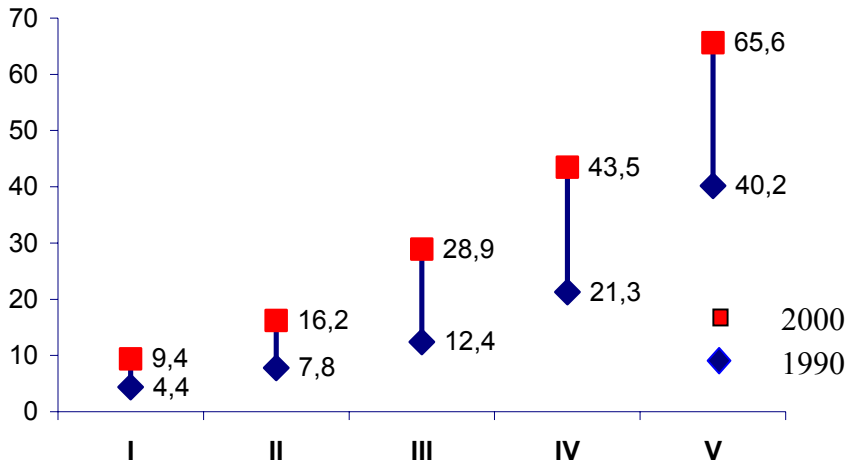
Cobertura de **enseñanza media** por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar 1990 y 2000 (en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación. Encuestas CASEN.

GRÁFICO Nº 4

Cobertura de enseñanza superior por quintil de ingreso
autónomo per cápita del hogar 1990 y 2000 (en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación. Encuestas CASEN.

Se advierte de los Gráficos Nºs. 2 al 4 que el enorme progreso en participación en el sistema educacional en la última década ha reducido las brechas de cobertura entre estamentos socioeconómicos en los niveles básico y medio, pero no así en el nivel superior, donde el aumento de cobertura ha mantenido las diferencias de acceso según quintil de ingreso. Según se avanza en la pirámide educacional el sistema se va haciendo más selectivo socialmente, con la mayor desigualdad en el acceso ubicada en el nivel de la educación terciaria. El Cuadro Nº 2 también habla de un progreso educacional que ha tenido dificultades en alcanzar a los estratos más pobres de la población.

CUADRO Nº 2
Indicadores educacionales. Chile 1970-2000

	1970	1980	1990	1995	2000
Escolaridad Promedio (años)	4,5	7,6	8,6	9,6	10
Escolaridad del 20% más pobre (años)	s/i	7,4	7,3	7,3	7,8
Cobertura de Enseñanza Media (%)	40	79	80,3	86	90
Cobertura Enseñanza Media del 20% más pobre (%)	s/i	68	73,3	75,0	82

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo, Indicadores Sociales.
http://www.lyd.com/programas/social/indicadores.html

Por su parte, el estudio WEI 2002 de la UNESCO ya citado mostró que en Chile el retorno económico a la educación superior continúa siendo alto, dado que una persona con educación superior gana tres veces más que una con educación secundaria completa (UNESCO 2002:7).

Indicadores de salud

La esperanza de vida al nacer ha crecido de 71,5 años en el periodo 1985-1990 a 75,2 en el periodo 1995-2000, mientras que la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 16 a 10 por mil nacidos vivos entre 1990 y 1998. Los nacidos vivos con bajo peso y con peso insuficiente también han decrecido en dicho periodo. En 1998 la desnutrición infantil fue de 0.5%, con el sobrepeso (8.4%) y la obesidad (1.35) reemplazando a la desnutrición como principal problema nutricional en los niños menores de seis años. La prevalencia de VIH entre mujeres entre 15 y 24 años es de 0,08%.[9]

CUADRO Nº 3
Indicadores de salud. Chile 1970-2001

	1970	1980	1990	1995	2001
Esperanza de vida al nacer (años)	62,0	67,0	72,2	72,0	76,0
Tasa mortalidad infantil (por c/mil nacidos vivos)	79	32	16	11	10
Desnutrición (% de pobl. menor de 5 años)	15,5	11,5	7,4	5,3	1

Fuentes: 1970-1995: Instituto Libertad y Desarrollo, Indicadores Sociales.
http://www.lyd.com/programas/social/indicadores.html
Año 2001: Banco Mundial, Country at-a-glance, Chile

[9] Fuente: Banco Mundial, Quick Reference Tables: http://www.worldbank.org/data/databytopic/lac_wdi.pdf

Conforme a los datos del Banco Mundial, Chile tiene la más alta de expectativa de vida al nacer, después de Costa Rica, y la más baja tasa de mortalidad infantil de los países de América Latina.[10]

Indicadores de vivienda

En los años '90 la inversión en vivienda social e infraestructura urbana creció en un 62% respecto de 1990. Como resultado de este esfuerzo el número de hogares residiendo en viviendas precarias bajó de 13% en 1990 a 6% en 1998, mientras que el déficit de saneamiento (condiciones de disponibilidad de agua para desecho) cayó en el periodo de 12% a 8%.

CUADRO Nº 4

Indicadores de vivienda y urbanismo. Chile 1970-2002

	1970	**1992**	**2002**
Viviendas Permanentes (% del total de viviendas)	79%	91%	95.3%
Hogares Propietarios de la Vivienda (% del total de viviendas)	54%	68%	72%
Cobertura de Agua Potable Urbana	67%	97%	99.2%
Cobertura de Agua Potable Rural	34%	86%	--
Cobertura Alcantarillado Urbano	31%	83%	97.1%

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo, Indicadores Sociales.
http://www.lyd.com/programas/social/indicadores.html
Año 2002: Censo 2002

El crecimiento económico y la estabilidad democrática experimentados en Chile durante la década de los noventa han permitido grandes progresos en el bienestar de la población, así como la casi universalización en el acceso a los servicios básicos de educación, salud y vivienda. No obstante ello, subsisten dos desafíos importantes en el modelo de desarrollo del país. El primero es la desigual distribución del ingreso, materia en que Chile ha hecho escaso progreso en los últimos 30 años: mientras el 20% de los hogares más ricos concentra alrededor de un 56% de los ingresos monetarios del país, el 20% más pobre capta el 4%, y el 10% más pobre sólo el 1,5%. El ingreso del 20% más rico de la población supera en aproximadamente 14 veces aquél recibido por el 20% más pobre.

El segundo desafío, una vez alcanzada la cobertura universal de los servicios básicos, es aumentar la calidad de ellos. En educación, por ejemplo, la brecha de aprendizajes y competencias

[10] Ibid.

entre Chile y los países desarrollados continúa siendo enorme, según muestran los resultados de las pruebas nacionales, como el SIMCE que se aplica, para medir el nivel de logro de los objetivos curriculares, a los estudiantes de último año de enseñanza básica y segundo de secundaria, o las pruebas internacionales como TIMMS, para matemáticas y ciencias, o IALS, para medir el grado de alfabetización de adultos.

La equidad y la calidad se han convertido así, desde el retorno de la democracia en 1990, en los conceptos eje de las políticas sociales del gobierno, incluyendo al sector educación. En el sector educacional básico y secundario, las principales acciones gubernamentales en pos de estos objetivos han sido el aumento del gasto público en el sector, la reforma curricular, y la extensión del horario escolar para alcanzar la jornada escolar completa.

En educación superior, como se verá en este informe, los ejes de equidad y calidad se han expresado principalmente en el incremento de las ayudas financieras dirigidas a los estudiantes (becas y crédito), el incremento de los fondos para investigación, la creación de líneas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura en las universidades que reciben financiamiento estatal, y en la introducción de mecanismos de acreditación. Si acaso estos esfuerzos han alcanzado sus objetivos será discutido en este informe.

Capítulo 1. Evolución histórica de la educación superior en Chile

La historia contemporánea de la educación superior en Chile puede dividirse en cuatro etapas: a) el período anterior a la reforma universitaria de 1967-68, b) la era de la reforma, que termina con el golpe de estado de 1973, c) el período de la intervención militar anterior a la reforma de 1980, y d) la etapa que comienza con las reformas de 1981 y que perdura hasta hoy.

Período anterior a la reforma de 1967-68

Como ha mostrado Levy (1986:66-76) desde la creación en 1842 de la Universidad de Chile la historia de la educación superior en Chile fue dominada por el estado, incluso después de que universidades privadas comenzaron a emerger hacia fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. El concepto del "Estado Docente" captura la noción, desarrollada sin contrapeso hasta el último cuarto del siglo XX, de que la educación era una responsabilidad del estado, y de que las entidades privadas involucradas en la educación eran colaboradoras en la misión y función educacional del estado. En la práctica, para las universidades privadas establecidas desde la fundación de la Universidad Católica de Chile en 1888, esto significó que sus estudiantes tuvieran que rendir exámenes de fin de curso ante comisiones de profesores de la Universidad de Chile hasta bien entrada la década de 1950. Pero por otro lado, esto también se expresó en el apoyo financiero que recibieron las universidades privadas de parte del estado. Estos factores, sumados al pequeño tamaño de la educación superior y la homogeneidad socio-económica y cultural de la elite que participaba de ella, explican el alto grado de similitud institucional de una universidad a otra.

Mientras la Universidad Católica de Chile surgía como la respuesta conservadora a lo que la Iglesia Católica veía como el predominio de ideas liberales y secularizantes en el Gobierno del país y en la Universidad de Chile, las demás universidades privadas fundadas durante la primera mitad del siglo veinte surgieron más bien del deseo de las elites regionales de tener universidades locales. Así fue el caso de la Universidad de Concepción, fundada en 1919 como obra de los líderes cívicos de la Orden Masónica, en la tercera cuidad de Chile, ubicada 500 km. al Sur de Santiago. El mismo deseo regional llevó a la creación de la Universidad Técnica Federico Santa María (1926) y de la Universidad Católica de Valparaíso (1928), ambas en Valparaíso, la segunda cuidad de Chile e importante puerto ubicado a 120 km. al Oeste de Santiago, y de la Universidad Austral de Chile (1954) en Valdivia, un puerto fluvial 840 km. al Sur de Santiago. El Norte del Chile, menos

poblado, vio la creación de su primera universidad en Antofagasta en 1956, la Universidad del Norte, que después se convertiría en la Universidad Católica del Norte.

Mientras tanto, el gobierno había fusionado en 1947 varias escuelas técnicas de minas, ingeniería y artes y oficios, con la Escuela de Ingenieros Industriales de Santiago, y con el Instituto Pedagógico Técnico, para formar la nueva Universidad Técnica del Estado. La Universidad de Chile, por su parte extendió su alcance a todo el país durante la década de los cincuenta y sesenta, a través de una red de colegios universitarios regionales, un modelo que fue luego implementado por la Universidad Técnica del Estado, y después, por la Universidad Católica de Chile, cada una con sus propios sistemas de campus regionales.

Tal era la conformación de la educación superior chilena hacia fines de los sesenta: un sistema pequeño[11] y homogéneo, compuesto por dos universidades públicas con presencia en buena parte del país y seis universidades privadas, tres de las cuales eran católicas y las otras tres, entidades seculares, sin fines de lucro, dedicadas al desarrollo de sus regiones. Todas recibían subsidios directos del estado. Las universidades estatales y algunas de las privadas se habían expandido a lo largo del territorio nacional, con sedes de provincia que, en su mayoría, estaban orientadas a carreras de duración intermedia en áreas tecnológicas y a carreras de educación. Los establecimientos públicos cubrían más del 60% del total de la matrícula de pre-grado, siendo la Universidad de Chile la de mayor tamaño. Las dos universidades técnicas existentes, la estatal y la Federico Santa María, se habían desarrollado manteniendo planes de formación de técnicos congruentes con su origen y tradición.

La matrícula se había casi triplicado, desde aproximadamente 20,000 en 1957 a más de 55,000 alumnos en 1967, lo cual representaba una tasa bruta de matrícula del 7% para la cohorte de 20 a 24 años de edad en 1967. La participación de las mujeres en la matrícula estudiantil subió a 40% y los colegios regionales alcanzaron el número de 19 en 1965 (Brunner 1986:17).

Entonces, la universidad era básicamente una entidad docente de pre-grado. No obstante concentrar el 80% del personal de investigación del país, había sólo un programa doctoral en Chile en 1965, y sólo 4.7% de los académicos de la Universidad de Chile tenía el grado académico de doctor en 1967. Datos de 1966 también revelan que sólo el 32% de los profesores de la Universidad de Chile trabajaban allí con jornada completa (Brunner 1986:18, 25, 27, 30).

La educación superior chilena era básicamente una responsabilidad pública, asumida por el estado en cuanto al financiamiento y por las instituciones de educación superior en lo que se refiere a regulación, en un ordenamiento que ha sido llamado de “autonomía privilegiada” debido a la

seguridad de contar con recursos estatales, en un contexto de autorregulación (Brunner y Briones 1992). En dicho sistema, las universidades existentes en nuestro país, incluidas las de propiedad privada, actuaban con una perspectiva de carácter público.

El período de la reforma universitaria de fines de la década de 1960

La Reforma Universitaria, un proceso de intensa discusión sobre la naturaleza de la universidad y su papel en la sociedad chilena, y de experimentación de nuevas formas de organización y gobierno, muy en el espíritu de renovación de estructuras del Mayo parisino de 1968, fue iniciada por estudiantes en la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Chile en 1967, extendiéndose el año siguiente al resto del sistema terciario.

Junto con una significativa dosis de manifestaciones, tomas de edificios, huelgas, asambleas, debates y choques con la policía, la reforma trajo una transformación sin precedentes de la universidad chilena. La matrícula creció a más de 146,000 estudiantes en 1973. El gobierno institucional fue reorganizado, y bajo el estandarte de la democratización, los rectores, decanos y directores de unidades académicas comenzaron a ser elegidos por los profesores (con participación de los estudiantes y los funcionarios en algunos casos) y se introdujo la representación de estudiantes y funcionarios en los órganos colegiados de gobierno. Las estructuras académicas fueron transformadas, reemplazándose el sistema de cátedras de ascendencia europea continental por los departamentos característicos del modelo de los EE.UU.

El financiamiento público prácticamente se duplicó entre 1969 y 1974, para acomodar el aumento en la matrícula y para incorporar a un mayor número de académicos de jornada completa que estarían dedicados a la investigación, dejando atrás el paradigma de la universidad "profesionalizante" (aunque en realidad la productividad científica no experimentó mayor aumento como resultado de ello). Las actividades de extensión adquirieron una nueva dignidad y vigencia como expresión de una universidad que, lejos del modelo de la "torre de marfil", buscaba alcanzar a los menos privilegiados de la sociedad. La polarización política que siguió a la elección presidencial de Salvador Allende en 1970 pronto envolvió a las universidades, que se convirtieron en una suerte de versión concentrada de los conflictos políticos y sociales del país.

---

[11] Para el estándar de América latina en la época: en 1965 Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú contaban con un promedio de 35 universidades cada uno, con un máximo de 45 (México) y un mínimo de 26 (Colombia). Ver Brunner (1986:24)

La intervención militar

Toda esta efervescencia llegó a un abrupto final en 1973. Tres semanas después del golpe de estado militar del 11 de Septiembre, el nuevo gobierno intervino las ocho universidades a través de rectores militares que asumieron la plenitud de las atribuciones de gobierno universitario previamente distribuidas entre diversas autoridades y órganos colegiados. Profesores, alumnos y funcionarios asociados con el depuesto gobierno fueron expulsados de las universidades, y varios de ellos detenidos, asesinados, exiliados o torturados. Se desmantelaron unidades académicas enteras, especialmente en las ciencias sociales. Disciplinas completas, como sociología, ciencia política, antropología, y economía política fueron prácticamente borradas de la universidad. La autonomía institucional, la libertad de expresión y de cátedra, y el pluralismo desaparecieron. Las reformas estructurales y de gobierno de fines de los sesenta fueron abolidas, y la universidad fue puesta bajo vigilancia permanente (Brunner 1986:41-46).

El gasto público en educación cayó entre 15% y 35% (dependiendo de la estimación) entre 1974 y 1980, forzando a las universidades a abandonar la gratuidad de los estudios y comenzar a cobrar aranceles, y a buscar otras fuentes de financiamiento. El auto-financiamiento en las universidades chilenas creció de 13.5% a 26.9% promedio entre 1965 y 1980 (Brunner 1986:46-47).

Así las cosas, finalizando los años '70 la educación superior chilena presentaba síntomas de un creciente desajuste entre los requerimientos sociales y las opciones ofrecidas por el sistema formal. La matrícula global en las instituciones universitarias había disminuido, tanto por el cierre de carreras como por la caída de las vacantes ofrecidas, ambas resultado de la intervención militar en las universidades. Asimismo, las universidades experimentaban escasez de recursos, ejerciendo una presión por mayores aportes fiscales. Paralelamente, y de manera de suplir los vacíos dejados por el sistema universitario, fueron adquiriendo vigor organismos orientados a satisfacer una mayor demanda por educación de nivel terciario que comenzaron a impartir carreras cortas, instituciones que sin embargo no formaban parte del sistema formal y que, por tanto, requerían de medidas destinadas a su formalización.

De acuerdo con lo señalado por el gobierno militar, el sistema universitario chileno se había traducido "en un esquema cerrado y virtualmente monopólico de 8 universidades sustancialmente financiadas todas por el estado", las que escapaban a todo control de eficacia y eficiencia, convirtiéndose "en las únicas entidades de la República que gozan de un financiamiento estatal alto, asegurado y carente de todo control". Ello habría generado, según el gobierno militar, una falta de competencia entre las universidades y un crecimiento inorgánico de las mismas, agravado por la introducción, durante la reforma de los '60, de la democracia como forma de gobierno, y de la

politización del sistema por el intento del poder político de instrumentalizar las instituciones formadoras.[12]

La reforma de 1981

Luego de introducir profundas reformas al orden constitucional, a la ley laboral, la seguridad social, la salud, los mercados de capitales y la educación pública, el gobierno militar tornó su atención a la educación superior a principios de los '80. Con los objetivos de expandir la matrícula, que había caído un 30% desde 1975, de diversificar el sistema de educación superior, y de estimular la competencia entre las instituciones, se autorizó en 1981 la creación de universidades privadas y de nuevas instituciones no-universitarias de educación superior, llamadas institutos profesionales y centros de formación técnica. Los institutos profesionales fueron autorizados para otorgar los títulos profesionales no reservados a las universidades, y los centros de formación técnica quedaron a cargo de las carreras técnicas de dos años de duración.

En cuanto a la creación de nuevas universidades e institutos privados, se estableció que éstas debían obtener, para constituirse e iniciar sus actividades, una autorización política del Ministerio del Interior (cuya exigencia subsistió hasta principios de 1988) y otra técnica del Ministerio de Educación, y que para ejercer sus funciones debían someterse al control académico ejercido por alguna universidad antigua que, en calidad de *examinadora,* debía aprobar los planes y programas de estudio a impartir, y tomar exámenes finales de asignaturas y de grado a los alumnos que allí cursaran sus estudios.

El objetivo de reducir y controlar el potencial de activismo político de las grandes universidades públicas fue procurado a través de la transformación de los colegios regionales de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado en 14 pequeñas universidades públicas independientes. Ellas, así como sus dos progenitoras, fueron dotadas en 1981 de nuevos estatutos por el gobierno, permitiéndoseles establecer sus propios reglamentos y organizarse cada una a su modo, pero siempre dentro de los límites de sus estatutos y de las reglas generales aplicables al sector público, y sujetas a la supervisión de rectores delegados con poderes soberanos y a las restricciones *de facto* impuestas por un régimen político represivo. Aunque la autonomía distaba de ser completa, la reforma de 1981 incluyó la eliminación del régimen laboral de funcionarios públicos para el personal académico de las universidades estatales, lo que les permitió crear sus

[12] En "Comunicado del Ministerio del Interior sobre la Nueva Legislación Universitaria", de 6 de enero de 1981, en Brunner (1986:Apéndice)

propios regímenes laborales para los profesores, incluyendo políticas de salarios y de permanencia en el cargo.

El financiamiento también fue rediseñado en 1981. El subsidio del estado fue diversificado en dos instrumentos: un *aporte fiscal directo*, o AFD, distribuido entre las universidades públicas y las universidades privadas antiguas de acuerdo con el patrón histórico de repartición de recursos entre las universidades existentes a 1981, que serviría como aporte base, y un *aporte fiscal indirecto*, o AFI, introducido a modo de incentivo y premio a la calidad, repartido entre las instituciones de educación superior en proporción al número de alumnos de primer año matrículados en cada una de ellas de entre los postulantes con más altos puntajes[13] en la *Prueba de Aptitud Académica*, PAA, el test nacional estandarizado de ingreso a la universidad. Las universidades públicas y las privadas antiguas fueron impulsadas a recuperar parte de sus costos de operación por medio del cobro de aranceles a sus alumnos, y se creó un programa de préstamos estudiantiles subsidiados para asistir a quienes no pudieran pagar los aranceles.[14] Un Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT) fue creado en in 1982 para distribuir fondos de investigación sobre una base competitiva y de arbitraje por expertos externos de los proyectos presentados por los investigadores.

Las nuevas universidades privadas debían financiarse íntegramente a través de los aranceles que cobraran. Sus estudiantes no recibieron acceso al programa de créditos para la educación superior, pero tanto ellas como los institutos profesionales y los centros de formación técnica fueron autorizados a competir en la distribución del AFI (a contar de 1989), y sus investigadores, a presentar proyectos a FONDECYT.

Considerando las nuevas disposiciones, podemos anotar que las reformas que dieron origen al nuevo régimen de educación superior chileno se orientaron según los siguientes objetivos:[15]

1. Libertad de Enseñanza, sin más limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

2. Determinación legal de los títulos propiamente universitarios. Inicialmente, la legislación dio este carácter a doce profesiones, a saber, abogado, arquitecto, bioquímico, cirujano dentista, ingeniero agrónomo, ingeniero civil, ingeniero comercial, ingeniero forestal, médico cirujano, médico veterinario, psicólogo y químico farmacéutico, listado que posteriormente la Ley

[13] Inicialmente fueron los 20.000 mejores puntajes en esa prueba, pero en 1989 se amplió a los 27.500 mejores puntajes.
[14] Inicialmente operó el Crédito Fiscal Universitario administrado por el Servicio de Tesorerías y, luego de la publicación de la ley N°18.591 (3 de enero de 1987), el Crédito Universitario administrado por las propias instituciones.

Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990 amplió a otras cinco profesiones, según se verá en el Capítulo siguiente.

3. Incentivo a la calidad académica a través del mecanismo de premiar a las universidades que obtengan el ingreso de los mejores puntajes, y en el caso de las nuevas universidades privadas e institutos profesionales, excluidos hasta 1989 de este incentivo, por medio del régimen de examinación externa de sus alumnos por parte de comisiones de profesores de universidades públicas o privadas antiguas, establecido en la legislación de 1981 sobre nuevas universidades e institutos profesionales.

4. Subsidiariedad del estado. Principio garantizado por la autonomía de las instituciones de educación superior, públicas y privadas. Por otra parte, el sistema de financiamiento sería ahora menos dependiente de la discrecionalidad del estado.

5. Participación privada. Se abren mayores posibilidades para que la iniciativa privada se desarrolle en el campo de la enseñanza superior, especialmente a través de la creación de nuevas entidades, y de una mayor participación del financiamiento privado en dicho nivel.

6. Coordinación del sistema de educación superior a través de la competencia entre las instituciones dentro del marco establecido por la regulación estatal.

En síntesis, el sistema antiguo de las ocho universidades se transformó en un sistema abierto y diversificado, con dos universidades públicas redimensionadas en su tamaño; numerosas universidades creadas por la iniciativa privada, nuevas instituciones derivadas de las universidades antiguas—tanto de las 14 estatales regionales independizadas de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, como de las tres universidades católicas que se desgajaron de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1991—y dos nuevos tipos de instituciones de educación superior: institutos profesionales y centros de formación técnica.

A estos bruscos cambios iniciales siguió un período de crecimiento lento de instituciones privadas, que se vio intensamente acelerado a partir de 1988 cuando cesó el veto político del Ministerio del Interior a los proyectos de creación de universidades. Entre 1981 y 1987 se autorizó el funcionamiento de sólo 5 universidades privadas y 23 institutos profesionales. Entre 1988 y 1989, las universidades autorizadas fueron 17, y los institutos profesionales, 34. Al acercarse el fin del régimen militar, y ante la incertidumbre acerca de las normas que aplicaría el nuevo régimen democrático a partir de marzo de 1990 el proceso se aceleró aún más: sólo entre principios de enero

[15] Basado en Hugo Araneda, citado en Brunner 1986:60-61.

y el 7 de marzo de 1990 se autorizaron 18 universidades y 23 institutos profesionales, y seis instituciones quedaron en trámite.

La proliferación de instituciones necesitadas de examinación puso una carga excesiva sobre las instituciones facultadas por la legislación de 1981 para actuar como entidades examinadoras, con lo cual los estándares de examinación se relajaron y el sistema comenzó a perder credibilidad: cinco universidades examinaban más de 20 y hasta 32 carreras diferentes, lo que les significaba examinar a entre 12 y 14 instituciones privadas, siete examinaban entre 11 y 20 carreras, mientras que las nueve instituciones restantes examinaban entre una y diez carreras. Al mismo tiempo, los aranceles cobrados por examinación suponían una pesada carga económica para las instituciones examinadas (y una fuente importante de ingresos propios para las instituciones examinadoras).

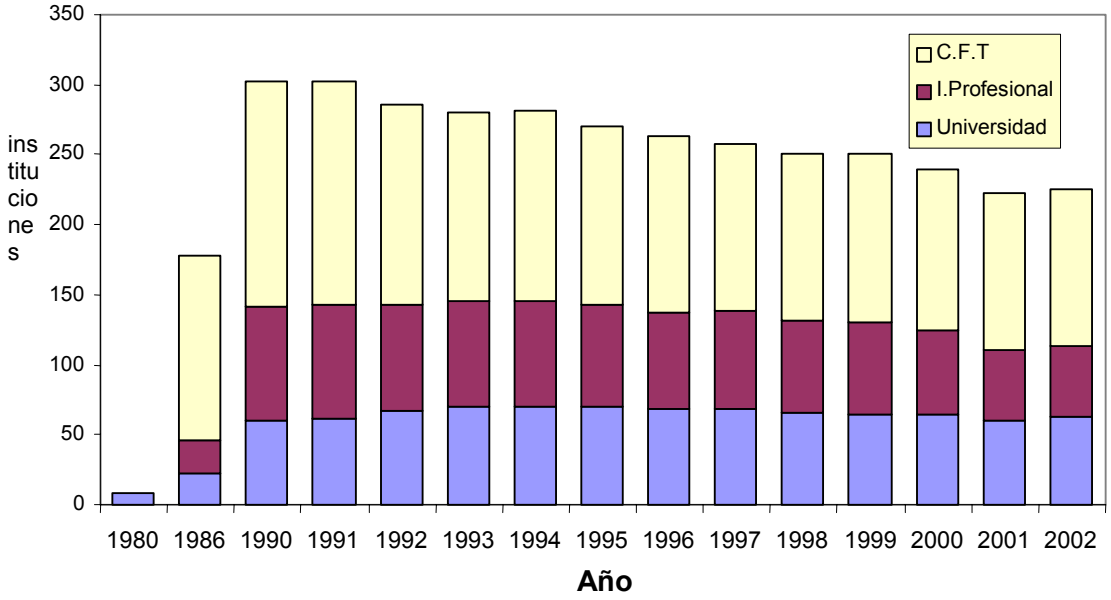
Como consecuencia de todo esto, a fines de los años ’80 se imponía la convicción de que los mecanismos de regulación vigentes habían sido insuficientes para encauzar el crecimiento explosivo y la diversificación del sistema y para resguardar su desarrollo conforme a exigencias de calidad y de estabilidad congruentes con el interés público. Existían críticas respecto de las normas de autorización de las nuevas instituciones y sobre el proceso de tutela aplicable en el ciclo de vida inicial de las mismas. Se destacó, igualmente, la incapacidad mostrada por los mecanismos indirectos de financiamiento estatal y la competencia para regular por sí solos y de manera estable la calidad de los servicios y los límites a la expansión de los mismos.

Así las cosas, el 10 de marzo de 1990, esto es, en el último día del gobierno militar, se publicó en el Diario Oficial la Ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, que vino a establecer un nuevo mecanismo de supervisión de las nuevas instituciones privadas, basado en la acreditación desarrollada por parte de un Consejo Superior de educación autónomo y de carácter predominantemente técnico.

Como se desprende del Gráfico No. 5, la reforma de 1981 trajo en la década que le siguió un explosivo aumento del número de instituciones en los diversos tipos institucionales creados ese año. El número de instituciones registro su máximo el año 1991, con 303 entidades de educación superior, disminuyendo posteriormente debido principalmente a la desaparición de centros de formación técnica e institutos profesionales, afectados por la creación entre el año 1989 y 1990 de un gran número de universidades privadas, lo que cambió la estructura de la demanda por educación superior.

Gráfico Nº5

Evolución del número de instituciones, por tipo



En 2002 había en Chile 16 universidades públicas, 9 universidades privadas antiguas (las seis creadas antes de 1981, más tres sedes regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile que se independizaron en 1991), y 38 universidades privadas creadas después de 1981. A ellas se suman 51 institutos profesionales y 112 centros de formación técnica. El crecimiento fue explosivo en el sector privado, que representa hoy el 75% de las instituciones de educación superior del país y el 100% del sector no-universitario de la educación superior (Cuadro No. 5)

Cuadro Nº5
Evolución del número de instituciones de educación superior por tipo y categoría, periodo 1980-2003

Tipo/Categoría institucional	1980	1990	2003
Instituciones con subsidio estatal	**8**	**22**	**25**
Universidades		20	25
Estatales	2	14	16
Privadas (antiguas)	6	6	9
Institutos Profesionales	0	2	0
Instituciones sin subsidio estatal	**0**	**280**	**201**
Universidades privadas (nuevas)	0	40	38
Institutos Profesionales	0	79	48
Centros de Formación Técnica	0	161	115
Total Sistema Educación Superior	8	302	226

Universidades	8	60	63
Institutos Profesionales	0	81	51
Centros de Formación Técnica	0	161	115

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

El Gráfico No. 6 muestra la evolución de la matrícula total en educación superior, que alcanzó 520.000 estudiantes en 2002, considerando universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, para los niveles de pregrado, postgrado y postítulo. La matrícula siguió un patrón de crecimiento acelerado durante el periodo, con un incremento del 69.1% entre 1980 y 1985, y un 24% entre1985 y 1990, mientras que en los últimos 7 años la tasa de crecimiento anual de la matrícula ha fluctuado entre 3.7% y 6.5%, como lo señala el Gráfico No.7.

Gráfico Nº6

Evolución matrícula educación superior, período 1980-2002

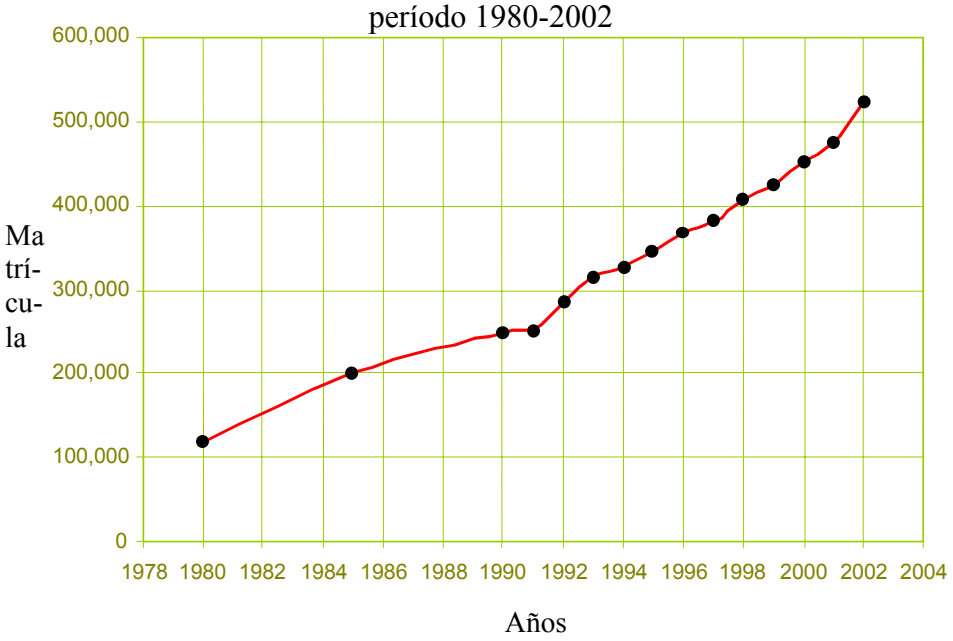
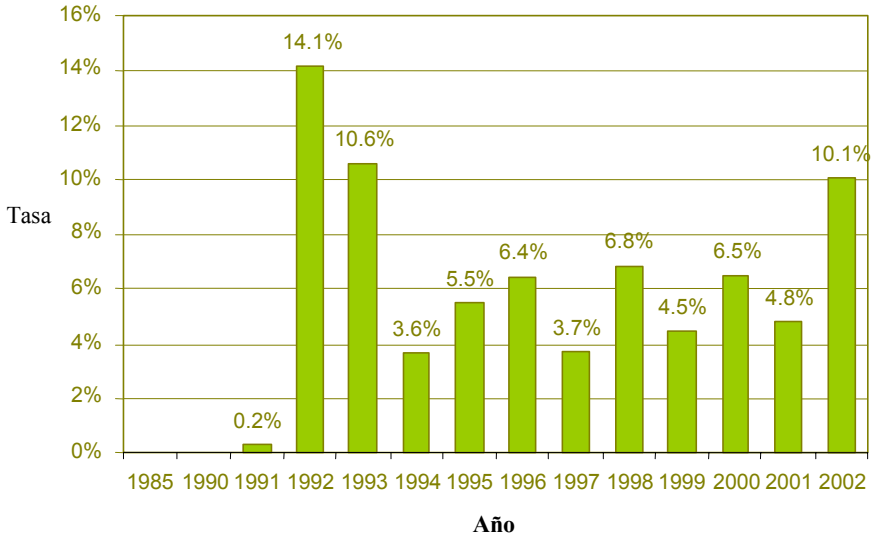


Gráfico Nº7

Tasa de crecimiento anual de la matrícula en educación superior, período 1990-2002



La evolución de la diversificación institucional del sistema chileno de educación superior se advierte al examinar la distribución de la matrícula por tipo de institución (Cuadro No. 6). Las universidades han captado siempre la mayor matrícula, correspondiendo el segundo lugar a los centros de formación técnica hasta 1997, cuando la declinación de la matrícula de estas instituciones y el crecimiento de los institutos profesionales desplazó a los centros al tercer lugar. El Gráfico No. 8 indica la actual distribución de estudiantes por tipo de institución.

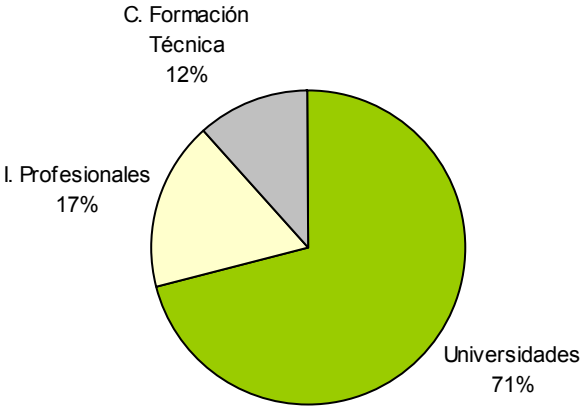
Cuadro Nº6
Evolución de la matrícula de educación superior por tipo de institución, periodo 1980-2002

	Matrícula total			**Crecimiento**		
Año	Universidades	I. Profesionales	Centros de Formación Técnica	Universidades	I. Profesionales	Centros de Formación Técnica
1980	118,978	0	0			
1985	118,079	32,636	50,425	-0.15%		
1990	131,702	40,006	77,774	2.31%	4.52%	10.85%
1991	146,720	37,376	65,987	11.40%	-6.57%	-15.16%
1992	168,292	43,203	73,904	14.70%	15.59%	12.00%
1993	194,332	38,076	83,245	15.47%	-11.87%	12.64%
1994	211,564	38,252	77,258	8.87%	0.46%	-7.19%
1995	231,061	40,980	72,735	9.22%	7.13%	-5.85%
1996	253,041	52,170	61,418	9.51%	27.31%	-15.56%
1997	268,996	56,972	54,036	6.31%	9.20%	-12.02%
1998	286,865	64,593	54,290	6.64%	13.38%	0.47%

1999	298,385	74,456	50,821	4.02%	15.27%	-6.39%
2000	317,871	79,904	53,354	6.53%	7.32%	4.98%
2001	333,062	83,795	53,895	4.78%	4.87%	1.01%
2002	369,333	91,153	61,123	10.89%	8.78%	13.41%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Gráfico Nº8
Participación de la matrícula año 2002,
según tipo de institución de educación superior



No solo aumentó significativamente la matrícula en el período 1980-2002, sino que además, como muestra el Cuadro No. 7, el sector privado ha pasado a ser dominante, con un 71% de la matrícula total, y 59% del total de la matrícula universitaria.

Cuadro No 7

Evolución de la matrícula, instituciones privadas y públicas, 1985-2000

	1985	1990	1995	2000
A. Instituciones privadas	111,602	177,111	248,991	320,744
1. Universidades	46,612	65,803	135,276	187,959
"Antiguas" privadas	41,661	46,294	65,899	84,154
"Nuevas" privadas	4,951	19,509	69,377	103,805
-				
2. Sector no-universitario	64,990	111,308	113,715	132,785
Institutos profesionales	14,565	33,534	40,980	79,431
Centros de Formación Técnica	50,425	77,774	72,735	53,354
-				
B. Instituciones públicas	89,536	72,369	95,949	131,128
1. Universidades	71,465	65,897	95,949	131,128
Universidades públicas	71,465	65,897	95,949	131,128
-				

2. Sector no-universitario	18,071	6,472	0	0
Institutos profesionales	18,071	6,472	0	0
-				
C.Total (privado y público)	201,138	249,480	344,940	451,872
1. Universidades	118,077	131,700	231,225	319,087
2. Sector no-universitario	83,061	117,780	113,715	132,785

Relaciones:	1985	1990	1995	2000
Matrícula privada /Matrícula total	55.5%	71.0%	72.2%	71.0%
Matrícula univ. Privadas / Matrícula total	41.8%	37.2%	54.3%	58.6%
Matrícula univ. Privadas / Matrícula total universidades	39.5%	50.0%	58.5%	58.9%

Fuente: Program for Research on Private Higher Education:
http://www.albany.edu/~prophe/data/Data%20collection%20forms_chile%20II.xls

Para poner en perspectiva internacional el grado de privatización de la educación superior chilena, cabe destacar que según el Banco Mundial sólo Filipinas, Corea y Japón exhibían en 1994 una proporción mayor de alumnos en el sector privado de la educación superior que los que tuvo Chile en el año 2000 (World Bank 2000:30). En cuanto a financiamiento, una estimación reciente del World Education Indicators (WEI), correspondiente a 1999, pone en 77,2% la participación privada en el financiamiento de la educación superior en Chile, la segunda más alta, después de Corea, de los 13 países incluidos en WEI más los países de la OECD.[16] Vale la pena agregar que, conforme a la misma fuente, Chile exhibe la mayor proporción de financiamiento privado de la educación en general, incluyendo todos sus niveles, con 44,9% del gasto total.

Al igual que muchos otros países en el mundo, Chile ha transitado en los últimos treinta años de un sistema terciario de élite, estatal, y relativamente homogéneo, a un sistema de educación superior de mercado, masificado y diverso. El sistema aún están en fase de ajuste a estas nuevas características, con problemas de proliferación de oferta académica de mala calidad, regulaciones gubernamentales reactivas y tardías, y por lo mismo, invariablemente superadas por la dinámica del mercado desde el momento mismo de su entrada en vigor, desperfilamiento de las universidades públicas en cuanto a misión y características propias, severas asimetrías de información entre los actores del sistema, déficit en la oferta de bienes públicos, pérdida de valor de las credenciales universitarias, y centralización de la oferta de mayor calidad en Santiago (con mucha diferencia el mercado más atractivo), por mencionar sólo los que nos parecen más urgentes.

Estos problemas, sin embargo, no deben hacernos perder de vista que el de Chile es reconocido internacionalmente como uno de los mejores sistemas de educación superior de América

Latina, con una amplia tasa de cobertura, altas cotas de calidad en algunos sectores, y la mejor productividad científica de la región, todo a un costo anual para el erario público de sólo unos US$370 millones,[17] lo que equivale a US$680 por estudiante. La privatización del sistema, expresada tanto en el predominio de instituciones y matrícula privada, como en la dependencia de las instituciones en recursos privados para su funcionamiento, es a la vez el origen de los problemas anotados arriba y la causa de algunos de sus logros.

[16] Fuente: http://devdata.worldbank.org/edstats/ThematicDataOnEducation/WEIFina/table13.xls

[17] La conversión de pesos chilenos a dólares US se hizo aquí, y en lo que sigue del informe, al tipo de cambio de CH$700 por dólar promedio vigente al tiempo de su redacción. Con posterioridad, la divisa norteamericana se depreció hasta niveles promedio de CH$620 por dólar. Para ajustar los valores que en el informe aparecen transformados a dólares US al tipo de cambio promedio de Noviembre de 2003, es necesario multiplicar las cifras de dólares US$ por un factor de 1,13.

Capítulo 2. Bases constitucionales y legales de la educación superior

La Constitución de 1980 erigió el régimen jurídico de la educación superior sobre las bases de las garantías constitucionales del derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la libertad de trabajo y la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad. La ley orgánica constitucional de enseñanza (Ley No. 18.962, de 1990), por su parte, regula la educación superior dentro de los parámetros generales establecidos por la Constitución. Adicionalmente, varias leyes especiales rigen los estatutos de las universidades públicas, el financiamiento de la educación superior, el crédito estudiantil universitario, la institucionalidad de ciencia y tecnología, y la organización y funciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (que agrupa sólo a las universidades comúnmente llamadas "tradicionales", esto es, las universidades públicas, las privadas creadas antes de 1981, y las tres universidades católicas establecidas en 1991). Las normas sobre financiamiento y ayudas estudiantiles, y ciencia y tecnología se tratan en los capítulos 8 y 9 respectivamente. Aquí nos concentraremos en la Constitución, y en los aspectos de estructura del sistema de educación superior (tipos de instituciones y funciones de cada una) establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la legislación que le precedió, y los estatutos de las universidades estatales.

Bases constitucionales: Del "estado docente" a la libertad de enseñanza.

El artículo 19 Nº10 de la Constitución Política de la República establece el derecho a la educación, consagrándolo como la potestad de toda persona para desarrollarse plenamente en las distintas etapas de su vida. La carta fundamental hace responsables y titulares del efectivo ejercicio de este derecho, en orden de prioridad, a los padres, luego a la comunidad, y finalmente al estado. Dicha norma impone al estado las obligaciones de otorgar especial protección al ejercicio del derecho preferente de los padres a educar a sus hijos, de promover la educación parvularia, de financiar un sistema gratuito de educación básica y secundaria obligatoria, de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y de estimular la investigación científica y tecnológica.

Según señala el Ministerio de Educación,[18] las obligaciones del estado de fomento y protección se traducen, en lo relativo a la educación superior, en el deber de velar por la igualdad de

[18] http://www.mineduc.cl (Educación superior, marco legal).

oportunidades en el acceso a la enseñanza superior y de garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo únicamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes.

Por su parte, el artículo 19 N°11 de la Constitución Política de 1980 asegura la libertad de enseñanza, que consiste esencialmente en el derecho de toda persona natural o jurídica de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, y el derecho correlativo—aunque solo implícito en el texto constitucional—que asiste a toda persona para participar en los procesos de enseñanza y aprendizaje tanto en la enseñanza reconocida oficialmente o sistemática como la que no lo es, sin otras limitaciones que las que imponen al que enseña y al que recibe la enseñanza la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

Según los comentaristas, la garantía de la libertad de enseñanza protege además los derechos a impartir y recibir conocimientos, elegir el contenido y métodos de la enseñanza, y elegir establecimientos educacionales, y de ella se derivan lógicamente la libertad de cátedra—definida por el Ministerio de Educación como la "facultad del profesor para desarrollar las materias de un curso desde su personal enfoque, con prescindencia de criterios heterónomos, pero con el deber de entregar a sus alumnos la información necesaria sobre doctrinas y principios diversos y discrepantes"[19]—, y la facultad de acreditar el grado de conocimientos adquiridos por los alumnos (Bernasconi et al. 1993).

Los tribunales superiores de justicia han tenido ocasión de examinar el contenido de la garantía constitucional de la libertad de enseñanza la resolver recursos de protección entablados en la década de los '80 por alumnos, profesores y autoridades universitarias impedidas de asistir a clases debido a huelgas, paros, y otras manifestaciones de activismo político estudiantil. Así, se ha establecido que la violencia en los campus universitarios, la ocupación ilegal de los claustros, y los impedimentos puestos al ingreso de personas y al desarrollo de labores vulneran los derechos de libertad de enseñanza de los estudiantes y académicos, además de la libertad de trabajo de los profesores, y el derecho a la integridad física y psíquica de los estudiantes[20].

La libertad de enseñanza, en cuanto implica la libre apertura, organización y mantenimiento de establecimientos educacionales, en conjunto con el artículo 1° inciso 3° de la Constitución, que reconoce y ampara el ejercicio de la adecuada autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad (incluidos los dedicados a la enseñanza), para el cumplimiento de sus propios fines (educacionales

[19] Ibid.

[20] Por ejemplo: Corte Suprema, 7 de agosto de 1986, rol 257-86, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 83(2), sección 5º, mayo-agosto, 1986. Corte Suprema, 8 de septiembre de 1986, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 83(3), sección 5º, septiembre-diciembre, 1986.Corte Suprema, 28 de enero de 1987, rol 21.792, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 84(1), sección 5º, enero-abril, 1987. Corte Suprema, 13 de abril de 1987, rol 21.865, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia

en este caso), constituyen la base de la autonomía académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior, tanto las estatales, como las privadas reconocidas por el estado.

De esta suerte, la garantías de la libertad de enseñanza y del derecho a la educación han sido diseñadas para servir de límite al poder estatal, siguiendo los principios de subsidiariedad pasiva y de autonomía de los cuerpos sociales intermedios. La Constitución de 1980 marca así un radical abandono de la noción del "Estado Docente" que predominó en el orden constitucional y legal chileno del siglo XX. En el nuevo orden constitucional el estado debe mantenerse alejado de las opciones de las personas en todas las dimensiones y modalidades del ejercicio de la libertad de enseñanza, salvo en aquellos ámbitos que la Constitución estimó necesario mantener bajo tutela estatal, a saber (art. 19, No. 11, inciso final):

- Establecer en una ley orgánica constitucional los requisitos mínimos exigibles a cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media, así como las normas objetivas de general aplicación, que permitan al estado velar por su cumplimiento, y
- Establecer en dicha ley los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel (incluyendo la educación superior).

De esta manera, la institución jurídica del *reconocimiento oficial*, es la principal prerrogativa a través de la cual el estado actúa en el ámbito de la libertad de enseñanza. Esta prerrogativa se justifica por el hecho de que algunos de los efectos que produce la enseñanza formal requieren un reconocimiento social –ya sea para progresar en el proceso educativo formal o para incorporarse a la vida del trabajo—el que sólo puede ser dado, con un alcance general, y cautelando la fe pública, por el estado. Para proteger la fe pública, esto es, la confianza de la comunidad en que los certificados académicos (títulos y grados) realmente reflejan los conocimientos y aptitudes que declaran, el estado establece mecanismos de resguardo, siendo el del reconocimiento oficial uno de ellos (Bernasconi 1994:9).[21]

Por otra parte, el reconocimiento oficial impone al establecimiento educacional beneficiado con él la obligación de ejercer su autonomía sin apartarse de las exigencias que su naturaleza le impone, so pena de perder tal reconocimiento.

Esta nueva concepción del rol del estado reemplaza la función de Estado Docente consagrada en el ordenamiento constitucional precedente. De esta manera, el estado deja de ser el agente principal de la educación para pasar a ocupar un papel subsidiario orientado a definir el marco en que se desenvolverá la iniciativa de las personas y los cuerpos intermedios en la educación.

84(1), sección 5º, enero-abril, 1987. Corte Suprema, 29 de septiembre de 1987, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 84(3), sección 5º, septiembre-diciembre, 1987.

Finalmente, en cuanto a las disposiciones constitucionales, cabe anotar que la Carta Fundamental consagra, en su artículo 19 N°16, la libertad de trabajo. La Constitución prohibe cualquier discriminación que no se encuentre basada en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos. Sin embargo, la Constitución autoriza al legislador a determinar "las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas" (art. 16 N°16, inc. 4º).

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza

El 10 de marzo de 1990 fue publicada la ley Nº18.962, Orgánica Constitucional[22] de Enseñanza (LOCE), la cual, en lo relativo a la enseñanza superior, regula tanto el nacimiento de las instituciones de educación superior, como la disolución de éstas, materia en la cual vino a reemplazar parcialmente la legislación de los decretos con fuerza de ley Nos. 1 de 1980, y 5 y 24 de 1981, del Ministerio de Educación, que establecieron el primer marco jurídico para el desarrollo de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados, respectivamente.

Esta ley orgánica, que fija normas para la educación en todos sus niveles, ocupa además el lugar de verdadera "ley marco" para todas las normas vigentes en materia de educación superior. Así, la LOCE establece cuáles son las clases de instituciones de educación superior oficialmente reconocidas y fija las normas para el reconocimiento oficial de las instituciones que aspiren a obtenerlo; señala cuáles son las atribuciones de cada clase de institución de educación superior; define lo que debe entenderse por títulos profesionales, técnicos y grados académicos; establece como principios de la educación superior la autonomía de las instituciones, la libertad académica y la prescindencia política; crea el Consejo Superior de Educación y establece su organización y atribuciones; dispone el orden de prelación de las normas legales y reglamentarias que se aplican a las universidades del estado; y, establece normas relativas a la equivalencia de los títulos y grados otorgados por las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden con los de similares características que otorgan las instituciones civiles.

---

[21] El otro dispositivo esencial para la fe pública es la acreditación, a la cual nos referiremos en el Capítulo 7.

[22] Son Leyes Orgánicas Constitucionales aquellas que regulan determinadas materias de gran importancia institucional que la propia Constitución Política reservó para ellas. Necesitan para su aprobación, modificación o derogación, del voto conforme de los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, y están sujetas a un control preventivo de constitucionalidad llevado a cabo por el Tribunal Constitucional.

Reconocimiento Oficial de las Instituciones de Educación Superior

La LOCE establece los requisitos para el reconocimiento oficial[23] de las instituciones de este nivel y señala que el estado reconoce oficialmente cuatro tipos de instituciones de enseñanza superior:

a) Universidades
b) Institutos Profesionales
c) Centros de Formación Técnica
d) Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Las universidades estatales se crean por ley. Las universidades privadas, por su parte, deben constituirse como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro. Luego de obtener su personalidad jurídica con el solo depósito de sus estatutos y acta de constitución en el Ministerio de Educación, y de subsanar las objeciones que el Ministerio pudiera hacer a dichos instrumentos constitutivos, deben obtener del Consejo Superior de Educación, dentro del plazo de un año contado desde la obtención de la personalidad jurídica, la aprobación del proyecto institucional y de a lo menos una de las carreras reservadas a las universidades. Cumplido con lo anterior, el reconocimiento oficial se otorga por decreto del Ministerio de Educación.

Los institutos profesionales que no sean creados por ley deberán organizarse como personas jurídicas de derecho privado, con o sin fines de lucro. Para obtener el reconocimiento oficial los institutos profesionales deben entregar al Ministerio de Educación una copia debidamente autorizada del instrumento constitutivo de la persona jurídica organizadora del instituto, y no tener objeciones pendientes al respecto por parte del Ministerio de Educación. Luego, al igual que las universidades, deben obtener del Consejo Superior de Educación dentro de un año desde la obtención de la personalidad jurídica la aprobación de su proyecto institucional y de a lo menos una de las carreras profesionales que pretendan ofrecer. Una vez cumplido lo anterior, el reconocimiento oficial también se otorga por decreto del Ministerio de Educación.

Los centros de formación técnica son reconocidos oficialmente a través de un procedimiento análogo al de los institutos profesionales, sólo que la aprobación de su proyecto

[23] "El reconocimiento oficial puede ser definido como el acto por el cual el estado faculta a una institución de educación superior para iniciar sus actividades propiamente académicas destinadas a otorgar títulos profesionales y técnicos y grados académicos que habilitan ante la ley a sus titulares para desempeñar las profesiones y oficios técnicos, y para cursar estudios conducentes a grados académicos superiores, respectivamente, reconociendo como válida para dichos efectos la enseñanza que conduce a tales títulos y grados." (Bernasconi 1994:12.)

institucional corresponde directamente al Ministerio de Educación y no al Consejo Superior de Educación.

Debe hacerse notar aquí que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las universidades, la LOCE permite que las personas jurídicas organizadoras de institutos profesionales y centros de formación técnica tengan fines de lucro.

De acuerdo con la LOCE, los establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden[24] se rigen en cuanto a su creación, funcionamiento y planes de estudio, por sus respectivos reglamentos orgánicos y de funcionamiento, bajo la supervisión del Ministerio de Defensa. Tales instituciones otorgan títulos técnicos, títulos profesionales y grados académicos, en los ámbitos inherentes a sus respectivos quehaceres profesionales, los cuales son equivalentes, para todos los efectos legales, a los de similares características otorgados por otras instituciones de educación superior oficialmente reconocidas.

Las normas sobre reconocimiento oficial tienen su colofón en lo dispuesto en el D.L. N° 3631, de 28 de febrero de 1981, según el cual ninguna entidad, institución o establecimiento podrá denominarse "Universidad" o emplear en los títulos que otorgue y en el desarrollo de sus actividades la expresión "universitario", si previamente no se ha constituido como universidad en conformidad a la ley. De igual forma, ninguna entidad podrá denominarse "Instituto Profesional" sin haberse constituido previamente como tal. Sólo las Universidades e Institutos Profesionales pueden emplear en los títulos que confieran la expresión "Título Profesional".

De esta manera, la LOCE regula la manera en que el estado brinda su reconocimiento oficial a las instituciones de educación superior. Sin embargo, cabe destacar que el reconocimiento oficial no necesariamente conlleva el reconocer la plena autonomía para otorgar títulos y grados independientemente, pues puede darse, como veremos en la sección siguiente, que la institución deba ejercer esta facultad a través de la intermediación o con la participación de otra que sí goza plenamente de dicha potestad.

Por último, es necesario consignar que dado que el Estado de Chile reconoce la potestad de la Iglesia Católica de instituir entidades con personalidad jurídica de derecho canónico –*ius statuendi.* Así, la Iglesia Católica goza de la facultad de crear universidades y dotarlas de personalidad jurídica sin intervención del Ministerio de Educación, potestad que fue empleada y

[24] Se trata de las siguientes instituciones: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.

reconocida por dicho Ministerio con ocasión de la creación, por decreto de los respectivos Obispos, de tres nuevas universidades católicas en 1991 en las ciudades de Talca, Temuco y Concepción.[25]

La diferencia entre el reconocimiento oficial y la autonomía plena

La separación entre la institución del reconocimiento oficial y la potestad de otorgar independientemente títulos y grados (hoy llamada "autonomía plena") ha sido la tradición jurídica chilena desde antiguo, expresada anteriormente en nuestro ordenamiento en la obligación de las universidades privadas de presentar a sus alumnos a exámenes ante la Universidad de Chile para que ésta los titulara o graduara. Posteriormente, el régimen de examinación creado en los años '80 se configuró sobre bases similares: los alumnos de las nuevas universidades e institutos profesionales tendrían que rendir sus exámenes finales ante comisiones mixtas integradas por profesores de su institución y de la entidad que actuaba como examinadora.

Siguiendo la misma tradición, la LOCE separa claramente las etapas en el itinerario jurídico hacia la plena conformación de una institución:

a) La creación, que consiste en la mera obtención de personalidad jurídica.
b) El reconocimiento oficial, por medio del cual se faculta a la entidad a iniciar las actividades académicas.
c) La plena autonomía, que habilita para otorgar de manera independiente toda clase de títulos y grados, según corresponda.

La plena autonomía se obtiene cuando la institución privada deja de estar sujeta a la examinación de una universidad, o cuando deja de estar bajo la acreditación del Consejo Superior de Educación (o del Ministerio de Educación, en el caso de los centros de formación técnica), según si a la dictación de la LOCE optó por permanecer dentro del sistema de examinación previsto en la legislación de 1980 y 1981, o por el contrario optó por cambiarse al sistema de acreditación regido por la LOCE.

El artículo 75 de la LOCE establece el concepto de autonomía, describiéndolo como el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, en conformidad con lo establecido en sus estatutos, en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades, comprendiendo la autonomía académica, económica y administrativa. Esta materia es recogida textualmente por la LOCE de los preceptos contenidos en el D.F.L. Nº1 de Educación del año 1980, normas que se aplican a todas las instituciones de educación superior. No obstante lo anterior, la

[25] Para una discusión del status jurídico de esas universidades ante el derecho chileno, ver Bernasconi 1994:69-72.

propia LOCE y la legislación que le precedió establecieron límites legales a dicha autonomía en los casos de las nuevas instituciones privadas, para dar lugar a los sistemas de supervisión que se aplicarían sobre ellas.

Los sistemas de supervisión, en cuanto constituyen un límite a la autonomía de las entidades, dan origen a la distinción entre instituciones que gozan de plena autonomía y aquellas que no y que, por tanto, tienen una autonomía limitada. Como ya se ha dicho, dicha limitación es de naturaleza académica y se traduce en la inhabilidad para otorgar independientemente títulos y grados. Con todo, la supervisión de las instituciones está jurídicamente concebida como un estado transitorio (típicamente de unos 10 a 12 años de duración) en el camino a la conformación plena de la institución, la que se consigue al alcanzar la potestad de otorgar títulos y grados independientemente. Aunque expresada de distinta manera, los D.F.L. dictados en forma previa a la LOCE siguen la misma lógica respecto del tema de la autonomía.

Las instituciones que se crean por ley, en cambio, nacen autónomas, pues en un solo acto el estado crea la personalidad jurídica, la reconoce oficialmente y le confiere autonomía plena. Considerando lo anterior, y por aplicación del artículo 80 de la LOCE, las instituciones plenamente autónomas son las comúnmente llamadas "tradicionales," esto es, las 8 universidades existentes en Chile al 31 de diciembre de 1980, más las universidades que se derivaron o sucedieron a algunas de ellas. A ello debe agregarse las 20 universidades, 16 institutos profesionales y 8 centros de formación técnica de carácter privado que hasta mediados de 2002 habían obtenido la certificación de su plena autonomía después de concluir satisfactoriamente sus períodos de supervisión.

Las instituciones que gozaban de autonomía plena antes de 1981—esto es, las tradicionales—, las derivadas de ellas, y sus sucesoras, no están sujetas a supervisión alguna, sin perjuicio de que, tratándose de las universidades estatales, estén sometidas a controles externos de carácter administrativo y financiero por parte de los órganos de control del estado. Con todo, dichos controles no obedecen a su especificidad como instituciones de educación superior sino a su naturaleza de servicios de la administración pública.

Por otra parte, el estatuto de autonomía plena de las instituciones privadas, una vez liberadas de supervisión, es del todo equivalente al de las instituciones existentes antes de 1981, conforme, eso sí, a su naturaleza académica (es, decir, los institutos profesionales, por ejemplo, no pueden ampararse en la plena autonomía para desarrollar actividades reservadas a las universidades).

Con todo, la LOCE faculta al Ministerio de Educación para revocar el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior si no cumplen con sus objetivos o fines, si realizan actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad

nacional, si infringen gravemente sus estatutos, o si dejan de otorgar los títulos que les son propios. En el caso de las instituciones creadas por ley, el estado conserva igualmente la facultad de revocarles el reconocimiento oficial, sólo que debe proceder a través de una ley.

De lo señalado precedentemente se sigue que la autonomía plena no constituye en nuestro ordenamiento una prerrogativa absoluta o ilimitada, toda vez que a pesar de que una institución goce de ella, el estado puede siempre revocarle el reconocimiento oficial.

Otorgamiento de Títulos

De acuerdo con el artículo 31 de la LOCE, las universidades otorgan títulos profesionales y toda clase de grados académicos, en especial, los de Licenciado, Magister y Doctor. La norma citada señala que corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar los títulos profesionales que requieren la previa obtención del grado de licenciado, con la excepción del título de abogado, cuyo otorgamiento corresponde a la Corte Suprema de Justicia. A pesar de que la LOCE no lo señala expresamente, el Consejo Superior de Educación y la Contraloría General de la República han interpretado que las universidades están facultadas para otorgar, además, títulos técnicos.

Por su parte, el artículo 52 de la misma ley señala taxativamente cuáles títulos profesionales requieren de la obtención previa del grado de licenciado y están, por tanto, reservados a las universidades. Ellos son los mismos que estableció el DFL No. 1 de 1980—abogado, arquitecto, bioquímico, cirujano dentista, ingeniero agrónomo, ingeniero civil, ingeniero comercial, ingeniero forestal, médico cirujano, médico veterinario, psicólogo y químico farmacéutico—más los títulos de Profesor de Educación Básica, Profesor de Educación Media en las asignaturas científico-humanísticas, Profesor de Educación Diferencial, Educador de Párvulos, y Periodista.[26]

La expansión de 12 a 17 de los títulos profesionales que sólo pueden ser otorgados por las universidades no obedece a otras razones que la presión corporativa de los respectivos gremios y colegios profesionales, que han hecho del aparecer en el listado de carreras universitarias un asunto de dignidad profesional. Periódicamente surgen voces de los representantes de profesiones excluidas del listado—como en la actualidad está sucediendo con los Trabajadores Sociales—reclamando el derecho a ser incluidos en él, pero han carecido, hasta ahora,[27] del poder de presión de periodistas y profesores. El problema que acarrea la expansión del listado es que los institutos profesionales sólo pueden otorgar los títulos profesionales excluidos de la nómina, además de

[26] Los títulos de Educador de Párvulos y Periodista fueron agregados a la LOCE en 1991, a través de la Ley No. 19.054.
[27] El proyecto de ley que agrega Trabajo Social al listado fue aprobado por la Cámara de Diputados en octubre de 2003, y debe verse ahora en el Senado.

títulos técnicos. Cuanto más se expande la lista, menos campo tienen los institutos para desarrollarse en el ámbito de las carreras profesionales.

Los centros de formación técnica, por su parte, otorgan títulos de técnico de nivel superior. Ni los institutos ni los centros pueden otorgar grados académicos.

La jurisprudencia de los tribunales de justicia ha reconocido que sobre los títulos profesionales existe para sus poseedores una especie de derecho de propiedad. Este no habilita a sus titulares, sin embargo, para impedir que una universidad deje de impartir la carrera que conduce al título que ellos en su momento obtuvieron o cambie el nombre del título que ofrece, ni a exigir, en este último caso, que la institución les otorgue el nuevo título, aunque sea previo cumplimiento de requisitos académicos por parte de los interesados[28].

En 2000 se dictó la ley 19.699, que dispuso que la asignación de título profesional, una bonificación que se paga a los empleados públicos que poseen un título profesional, se pagaría sólo a quienes hubiesen obtenido sus títulos de un programa de estudios "de un mínimo de seis semestres académicos y 3.200 horas de clases". Esta restricción, patrocinada por el Ministerio de Hacienda, fue una reacción al crecimiento descontrolado en el gasto en remuneraciones del sector público proveniente del abuso por parte de los empleados públicos de las facilidades que existen hoy para obtener un título profesional a través de programas part-time de titulación de muy breve duración y de muy baja calidad académica.

Más allá de la contingente necesidad que impulsó la norma, y de las deficiencias de un estándar de calidad que consiste en prescribir un número mínimo de horas de clases, la norma es interesante por cuanto confirma el principio de que el estado puede establecer los requisitos que estime convenientes para reconocer un título profesional a efectos remuneratorios. Hoy los requisitos son de duración del programa en semestres y horas de clases. Mañana podría legítimamente el Ministerio de Hacienda reservar el pago de la asignación profesional sólo a los empleados que detenten títulos de programas acreditados, por ejemplo, o sólo a quienes se hayan titulado de un programa de más de "x" años de antigüedad, o cualquier otro requisito de carácter general y no discriminatorio. Esta es una potente herramienta regulatoria del estado, a la que se podría dar un uso más contundente.

[28] Corte Concepción, 11 de octubre de 1984, (confirmada por la Corte Suprema, 7 de noviembre de 1984, rol 18.609, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 81(3), sección 5º, Septiembre-Diciembre 1984.

El Consejo Superior de Educación

Una de las innovaciones más importantes de la LOCE es la creación del Consejo Superior de Educación (CSE), organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de administrar el sistema de supervisión previsto en la LOCE, denominado *sistema de acreditación*.

El CSE tiene una composición y forma de integración que enfatiza la perspectiva académica.[29] Las funciones esenciales de este Consejo en el ámbito de la educación superior son las siguientes:

a) Evaluar y aprobar o rechazar los proyectos institucionales que presenten las universidades e institutos profesionales privados que aspiren a contar con reconocimiento oficial del estado y a ser, en consecuencia, autorizados a funcionar como tales. El Consejo debe aprobar el proyecto institucional respectivo y certificar que la entidad en formación cuenta con los recursos suficientes para el desarrollo de sus tareas.
b) Establecer y administrar el sistema de acreditación, cuyo objeto es verificar el desarrollo de los proyectos institucionales de las universidades e institutos profesionales privados. Esta función comprende aspectos tales como los siguientes: evaluar y aprobar o rechazar proyectos de nuevas carreras, establecer y aplicar sistemas de examinación selectiva de los estudiantes de las instituciones sometidas a acreditación, y recomendar al Ministro de Educación la aplicación de sanciones a las instituciones en proceso de acreditación.
c) Servir como órgano consultivo del Ministerio en materias relacionadas con la LOCE.

La acreditación, en conformidad con la LOCE, es un sistema de supervisión integral de las instituciones privadas de educación superior, que se realiza mediante diversos mecanismos de evaluación periódica del desempeño que cubren las variables más significativas del desarrollo de la entidad, tales como las relativas a recursos docentes, didácticos, físicos, económicos y financieros.

Si bien el sistema se denomina de acreditación, este difiere sustancialmente de lo que en el ámbito internacional se entiende por ésta. En efecto, un modelo de acreditación, en la influyente concepción norteamericana, se caracteriza por tratarse de un proceso voluntario, de duración

[29] El Consejo Superior de Educación está integrado por: el Ministro de Educación, quien lo preside en caso de asistir, o el representante que este designe; un académico designado por los rectores de las universidades estatales; un académico designado por las universidades privadas que gozan de autonomía académica; un académico designado por los rectores de los institutos profesionales que gozan de autonomía académica; dos representantes de las Academias del Instituto de Chile; un académico designado por la Corte Suprema de Justicia; un académico designado conjuntamente por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico; y un académico designado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. El Secretario Ejecutivo de este organismo tiene sólo derecho a voz, ejerce

indefinida, conducido por las mismas instituciones a través de la evaluación de pares, que tiene el doble objeto de hacer a las instituciones responsables de las metas fijadas en sus declaraciones de misión y objetivos y evaluar el grado en que éstas satisfacen los criterios de evaluación de calidad acordados, y que incluye la autoevaluación como un elemento central.

En cambio, la acreditación del CSE no es voluntaria, tiene una duración limitada por la ley a un máximo de 11 años, es conducida por un órgano estatal a través de la evaluación de los pares académicos y del propio Consejo, tiene como objetivos principales cautelar la fe pública depositada en las instituciones de educación superior, asegurar niveles mínimos de calidad y proteger a los usuarios, e incluye la evaluación externa como un elemento central. Considerando lo anterior, sería más apropiado llamar *licenciamiento* al mecanismo de supervisión del CSE, sin perjuicio de que el desarrollo de este proceso ha incorporado elementos del modelo de acreditación internacionalmente aceptado.

El proceso evaluativo que aplica el Consejo, que incluye diversas modalidades, se basa fundamentalmente en informes elaborados por las propias instituciones, la examinación selectiva de los alumnos, la revisión de los estados financieros, y el trabajo de evaluación en terreno de comisiones de académicos externos. A partir de esa información y las otras mediciones que el Consejo haya estimado necesario realizar, se elabora periódicamente un Informe de Estado de Avance de la institución, que da cuenta de sus fortalezas y debilidades, formula las observaciones que al Consejo le merece el desarrollo del proyecto y establece plazos para subsanarlas.

Una vez completado el primer ciclo definido por la ley (de seis años de acreditación, contados desde el momento en que la institución inició sus actividades), el CSE debe determinar si el proyecto se ha desarrollado satisfactoriamente, en cuyo caso certifica la plena autonomía de la institución. En caso contrario, puede ampliar el período de acreditación hasta por cinco años más, y si la institución presenta deficiencias importantes, puede suspender en ese momento el ingreso de nuevos alumnos a ella. Al completarse el período de prórroga de la acreditación, el Consejo debe certificar la autonomía de la institución, o pedir al Ministerio de Educación la revocación del reconocimiento oficial y la cancelación de su personalidad jurídica.

Las universidades e institutos creados antes de la vigencia de la LOCE, y que ejercieron su opción de permanecer en el régimen de examinación entonces vigente en lugar de pasar a la acreditación del CSE, deben someter los planes de estudio de sus nuevas carreras a la aprobación de una universidad examinadora, entendiéndose por tal, una universidad pública o una privada creada antes de 1981, y deben presentar a sus alumnos a exámenes finales de las respectivas asignaturas y a

---

como su ministro de fe, correspondiéndole, además, cumplir los acuerdos del Consejo. El Consejo elige de entre sus miembros un Vicepresidente, que lo preside en caso de ausencia del Ministro.

exámenes de grado ante comisiones mixtas paritarias integradas por profesores de la nueva universidad y de su examinadora. Estos mecanismos de supervisión rigen durante las cinco primeras promociones de los alumnos de cada profesión o grado académico, al cabo de las cuales, si al menos la mitad de los alumnos, en promedio, ha aprobado su examen de grado, la institución adquiere plena autonomía, quedando entonces liberada de ambas restricciones.

Además de la LOCE, en las postrimerías del Gobierno Militar se promulgó la Ley N°18.956 de 1990,[30] que reestructuró el Ministerio de Educación. Ambas debieron ser implementadas por el Gobierno del Presidente Aylwin (1990-1994).

Legislación aplicable a las universidades estatales

El Decreto Ley Nº 3.541, publicado en el Diario Oficial el 13 de Diciembre de 1980, facultó al poder Ejecutivo para reestructurar las universidades del país. Dicho Decreto lo facultó asimismo para dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto y, en especial, aquellas destinadas a fijar un régimen jurídico y a regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza, pudiendo dictar normas estatutarias o de procedimiento para regular su estructura orgánica. Acto seguido, el Decreto con Fuerza de Ley Nº2 de 1980, de Educación, de la misma fecha del anterior, dispuso que los rectores de las universidades existentes a la fecha, dentro del plazo de 90 días, propusieran al Ejecutivo un programa de reestructuración de dichas entidades, de modo que cada una contase "con un número racional de alumnos" para cumplir adecuadamente con sus fines. Al efecto, dicho cuerpo normativo contempló la posibilidad de dividir las referidas universidades y, en su virtud, se dictaron en 1981 los diversos decretos con fuerza de ley que crearon nuevas universidades e institutos profesionales de carácter estatal, a partir de las sedes regionales de las

[30] El 8 de marzo de 1990 se publicó la Ley N°18.956 que reestructura el Ministerio de Educación, Secretaría de Estado encargada, en lo relativo a enseñanza superior, de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y de estimular la investigación científica y tecnológica.
De acuerdo con dicha ley, corresponde especialmente al Ministerio, en el ámbito de la educación superior: proponer y evaluar las políticas; asignar recursos; evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral; informar de sus resultados a la comunidad; estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento; otorgar el reconocimiento oficial; cumplir otras funciones que la ley le encomiende.
Dentro de este Ministerio, la **División de Educación Superior** es la unidad encargada de: velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior (Superintendencia); asesorar en la proposición de políticas (Estudios y Planificación); establecer relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente (Coordinación); proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior (Fomento-Financiamiento); reconocimiento oficial de nuevas instituciones y llevar el registro correspondiente; y la acreditación de los centros de formación técnica (Regulación-Evaluación).

Universidades de Chile y Técnica del Estado, así como los que fijaron sus respectivos estatutos orgánicos.

La legislación dictada durante 1981 para establecer nuevas instituciones estatales de educación superior y dotarlas de estatutos fue el momento más importante de la producción normativa de la década, en lo que a las instituciones de enseñanza superior del estado se refiere, y permanece esencialmente inalterada, salvo por la transformación en universidades de todas las entidades que fueron originalmente creadas como institutos profesionales o academias superiores—en una primera oleada en 1981 y 1982,[31] luego en una segunda etapa entre 1984 y 1985,[32] y finalmente los dos institutos profesionales restantes,[33] en 1993—, por la eliminación de la Junta Directiva de la Universidad de Chile en 1990,[34] y por las nuevas normas para la elección de rectores por parte de los profesores aprobadas en 1994 a través de la Ley No. 19.305.

Las universidades públicas son personas jurídicas de derecho público, autónomas y con patrimonio propio. Ellas se rigen por las disposiciones generales de la LOCE relativas a las universidades, en lo que les fueren aplicables, por las leyes que hacen referencia a ellas, por sus estatutos y reglamentos, en cuanto no sean contrarios a éstas y, supletoriamente, por las normas comunes de derecho privado.

Los estatutos de las universidades públicas son muy similares entre sí. Con la excepción de la Universidad de Chile, todas cuentan con una Junta Directiva como órgano superior de gobierno, conformada por representantes del Presidente de la República, de los académicos de la universidad, y por profesionales universitarios ajenos a la universidad. Corresponde a las juntas directivas fijar la política de desarrollo de la universidad, aprobar el presupuesto, la estructura orgánica de la universidad, sus políticas de remuneraciones, la contratación de empréstitos, los nombramientos de los funcionarios superiores, la enajenación de inmuebles, los nuevos títulos profesionales y grados académicos que ofrezca la universidad, y los reglamentos de la universidad.

Reflejando su origen en el gobierno militar, los estatutos entregan a los rectores, entonces designados por el gobierno, hoy elegidos por los profesores, todas las potestades ejecutivas de la entidad, asesorados por los respectivos Consejos Académicos, que reúnen al rector, al vice-rector académico, a los decanos y a representantes elegidos de los profesores. La estructura académica de las universidades se basa en facultades, y éstas a su vez se componen de departamentos e institutos. Las facultades también cuentan con organismos colegiados asesores, integrados por representantes

[31] Universidades de Talca, Magallanes y Copiapó, en 1981, y de Tarapacá, en 1982.
[32] Universidades Arturo Prat (1984), Metropolitana de Ciencias de la Educación y de Playa Ancha de Ciencias de la Educación (1985).
[33] Universidad de Los Lagos y Universidad Tecnológica Metropolitana.
[34] Decreto con Fuerza de Ley No. 3 de Educación de 1990, publicado en el Diario Oficial el 10 de enero de 1990.

de los profesores de la facultad. En la práctica, desde la restauración de la democracia en 1990, los rectores elegidos por los académicos han ido dando mayores atribuciones decisorias a los órganos colegiados. Asimismo, los decanos y directores de departamentos, institutos y escuelas, que según los estatutos deben ser designados por el rector de una propuesta no vinculante realizada por un comité de búsqueda, han pasado a ser elegidos mediante votación de los profesores.

Los estatutos distinguen entre académicos regulares, que tienen nombramientos permanentes, aunque pueden tener dedicación completa o parcial a la universidad, y académicos no regulares, que tienen nombramientos temporales. Las jerarquías de los académicos regulares son las de profesor titular, profesor asociado, profesor asistente e instructor. Los académicos regulares de las universidades estatales adquieren el derecho a la permanencia en el empleo junto con su primer nombramiento de carácter indefinido. La convocatoria de candidatos a cargos académicos en las plantas regulares debe hacerse por concurso público de oposición y antecedentes.

La Contraloría General de la República, órgano fiscalizador de la administración del estado, ha interpretado extensivamente la oración *"por las leyes que hagan referencia a ellas"* de la LOCE, entendiendo que a las universidades estatales les son aplicables las normas generales que rigen a la Administración Pública, y no sólo las que se refieren específicamente a las universidades. Ello significa, entre otras cosas, que las universidades del estado, como servicios públicos que son, están afectos al control previo de legalidad por parte de la Contraloría General de la República de los actos y contratos que ejecuten o celebren.

No obstante, el Decreto con Fuerza de Ley Nº3 de 1980 de Educación, de 31 de diciembre de 1980, permitió a las universidades públicas fijar las remuneraciones de su personal de acuerdo a las normas orgánicas de cada una de ellas, quedando entonces exceptuadas de la aplicación de la escala única de remuneraciones del sector público. Esta flexibilidad en materia de personal fue incrementada al establecer el Estatuto Administrativo que los académicos de las instituciones de educación superior se regirían por las normas de sus propias instituciones, y por el Estatuto Administrativo sólo en lo no regulado por dichas normas especiales (Ley 18.834 de 1989, art. 156).

La autonomía de las universidades estatales es, comparada con la de otras universidades públicas en el mundo, sumamente amplia: pueden fijarse la misión que quieran, decidir cuáles serán sus funciones, establecer sus plantas de personal, contratar personal académico y administrativo y terminar sus contratos (dentro de los límites de la inamovilidad del cargo, bastante rígidos en el caso de los administrativos, menos en el de los académicos), establecer las remuneraciones del personal, establecer sus presupuestos, fijar sus aranceles, endeudarse, adquirir y enajenar bienes de capital, abrir y cerrar programas y sedes en cualquier parte del país, modificar planes de estudio, determinar sus cupos anuales de estudiantes, otorgar diplomas que habilitan sin más trámite para el

ejercicio de profesiones, regular la carrera académica, establecer su organización interna, crear empresas asociadas, etc. Sin embargo, como lo han declarado reiteradamente los tribunales de justicia, la autonomía no faculta a las universidades para sustraerse del imperio de la Constitución y la ley en las actuaciones de sus autoridades[35].

Derechos de estudiantes

La jurisprudencia de los tribunales de justicia ha reconocido el derecho de propiedad de los alumnos sobre su calidad de tales,[36] que incluye los derechos de "continuar sus estudios, rendir las pruebas y exámenes reglamentarios, y obtener el grado y título correspondientes, salvo el caso de verse privado de ellos por causas legales o fracaso en los resultados"[37]. Así, por ejemplo, se ha resuelto que existe un derecho a que se respete la calidad de estudiante para que más tarde pueda el alumno lograr su licenciatura y título, si cumple con las normas pertinentes del reglamento de estudios. Este derecho, germen del eventual futuro derecho al título, es una forma de propiedad sobre cosas incorporales, amparada por el recurso de protección, conforme a lo dispuesto en los artículos 19, Nº 24 de la Constitución y 583 del Código Civil, [38] y por la libertad de adquirir el dominio de toda

---

[35] Ver, por ejemplo, Corte Suprema, 20 de enero de 1999, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 96(1), sección 5º, enero-abril, 1999.

[36] No sin alguna vacilación. En 1987 la Corte de Santiago falló "6º.- Que ha de considerarse que no obstante la aparente amplitud del precepto constitucional invocado, no todos los derechos son susceptibles de propiedad, porque en realidad sólo lo son los derechos reales y personales, es decir la que se tiene sobre una cosa sin respeto a determinada persona y las que puedan reclamarse de ciertas personas por un hecho suyo o la sola disposición de la ley, han contraído las obligaciones correlativas; de este modo los que no componen el patrimonio por carecer de significación económica, o que no son apreciables en dinero aunque causen secuelas pecuniarias no son cosas incorporales comprendidas en el derecho de propiedad, y ello se funda si se tiene presente que el propio artículo 19 de la Constitución que nos rige hubo de asegurar, con independencia del derecho de propiedad sobre bienes incorporales diversos otros derechos, como son el derecho a la vida, a la educación, el de reunión, el de asociación que de haber sido dable estimarlos como cosas incorporales integrantes del derecho de propiedad, habría resultado superfluo otorgarles garantías por separado.
7º.- Que el derecho cuyo restablecimiento persigue el ocurrente no representa en sí un valor pecuniario, no está dotado de acción para obtener su reconocimiento judicial, no es transferible ni transmisible, ni es correlativo a prestaciones nacidas de alguna fuente de las obligaciones. En suma, no puede ser considerado como bien incorporal integrante del derecho de propiedad." Sentencia de 1 de junio de 1987, rol 107-97, publicada en Gaceta Jurídica 84.

[37] Corte Suprema, 2 de septiembre de 1992, rol 18.808, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 89(2), sección 5º, Mayo-Agosto 1992. En el mismo sentido, Corte Suprema, 16 de septiembre de 1998, rol 2.621-98, publicada en Gaceta Jurídica 219; Corte Suprema, 16 de septiembre de 1998, rol 2.621-98, número identificador LexisNexis 15.489.

[38] Corte Suprema, 6 de abril de 1989, rol 13.813, publicada en Gaceta Jurídica 106. También Corte Talca, rol 52.485, 28 de octubre de 1996 (confirmada, 2 de Julio de 1997, rol 4.203-96), publicada en Gaceta Jurídica 205, que señala en su considerando 15º "Que los hechos precedentemente señalados importan la privación del legítimo ejercicio del derecho de propiedad que la Constitución Política del Estado reconoce al recurrente como alumno regular sobre la matrícula otorgada que le confiere la posibilidad de obtener el título ...".

clase de bienes, protegida por el art. 19 Nº 23 de la Constitución[39]. Este derecho existe dentro de los límites y bajo las regulaciones prescritas en los estatutos de la universidad y en los reglamentos internos dictados conforme a ellos, de tal suerte que la institución puede legítimamente privar a un estudiante de su calidad de alumno regular, con tal que para ello se ajuste a los reglamentos institucionales pertinentes. En consecuencia, los tribunales no han vacilado en acoger reclamos de alumnos expulsados por razones disciplinarias o eliminados por motivos académicos cuando, conociendo de los respectivos recursos de protección, ha encontrado que la expulsión o eliminación se ha resuelto con infracción de los reglamentos de la propia institución de educación superior (Hernández 2002:111).

En los casos en que la infracción ha sido sólo de procedimiento, como cuando se ha expulsado a un alumno por razones disciplinarias sin el previo sumario que el reglamento respectivo ordena instruir, hay jurisprudencia que invoca la garantía de la igualdad ante la ley del art. 19 Nº2 de la Constitución para dejar sin efecto la medida disciplinaria recurrida,[40] aunque la jurisprudencia mayoritaria se apoya para resolver este caso más bien en la idea que un procedimiento viciado configura el requisito de arbitrariedad necesario para admitir una acción de protección dirigida al resguardo del derecho de propiedad sobre la condición de alumno.[41]

La posibilidad teórica de que los tribunales reviertan una decisión de la autoridad universitaria no por apartarse de los reglamentos, sino por aplicar reglamentos inconstitucionales, injustos o arbitrarios, no ha sido ejercida aún por la jurisprudencia (Hernández, Ibid.). Incluso en un caso de 1992 en que la Corte Suprema dejó sin efecto una medida de suspensión por un año decretada por la Universidad de Los Andes en contra de una alumna soltera que se encontraba embarazada, si bien la Corte juzgó que el hecho de quedar embarazada la alumna, siendo soltera, no puede considerarse como un acto inmoral y por lo tanto merecedor de sanción, reconoció sin embargo implícitamente la potestad de la Universidad de sancionar a los estudiantes sobre la base de un Reglamento de Disciplina que proscribe "toda conducta que atente contra la moral y las

[39] Corte Talca, 28 de octubre de 1996, rol 52.485, (confirmada, 2 de Julio de 1997, rol 4.203-96), publicada en Gaceta Jurídica 205.

[40] Por ejemplo, Corte de Concepción, 14 de junio de 1988, rol 7.098 (confirmada, 6 de julio de 1988, rol 12.743), número identificador LexisNexis 10.519.

[41] Muy claramente, por ejemplo, en Corte de Antofagasta, 3 de octubre de 1995, rol 9.937, publicada en Gaceta Jurídica 185: "7º.- Que, si se acepta que todo alumno regular de una Casa de Estudios Superiores tiene derechos en su condición de tal, como lo son, entre otros, rendir pruebas y exámenes, realizar seminarios o prácticas, obtener un título y a las calificaciones necesarias para obtenerlo, en términos que mientras subsista su condición de tal, integran lo que podría denominarse como 'patrimonio estudiantil' y respecto del cual ejerce un derecho de propiedad que debe ser respetado por todos; es forzoso concluir que en este caso al no observarse el reglamento de Procedimiento Disciplinario que la propia Universidad se ha dado, que culminó con la expulsión de las recurrentes, le han sido desconocidos. Este proceder constituye un acto arbitrario e ilegal que lesiona el derecho de propiedad que la Constitución Política de la República le reconoce en su artículo 19 Nº 24 y que hace necesario que esta Corte disponga lo necesario a fin de cautelar tal derecho."

buenas costumbres", norma cuya amplitud y vaguedad podrían haber sido consideradas jurídicamente objetables.[42]

Frente a la práctica de muchas instituciones de educación superior de educación superior de suspender la emisión de certificaciones académicas a alumnos morosos en sus obligaciones económicas, se ha fallado que los alumnos tienen una propiedad incorporal sobre sus logros académicos, la que los habilita para solicitar certificados de concentración de notas y de estudios, que el previo pago de los aranceles adeudados no puede perturbar este derecho, y que la institución puede perseguir el pago de lo adeudado por las vías jurisdiccionales regulares.[43]

Los tribunales han precisado que para tener el derecho de propiedad sobre la calidad de alumno es menester que el estudiante haya ingresado a la respectiva institución, y que mientras no lo haga, su condición de alumno es una mera expectativa, carente por tanto de protección legal.[44] Respecto de la calidad de egresado, se ha resuelto que ella no constituye un derecho de propiedad susceptible de ser protegido mediante el recurso de protección, y que los alumnos mantienen la calidad jurídica de estudiantes mientras no se titulen.[45]

En materia de derecho de asociación estudiantil, una sentencia de 1981 de la Corte Suprema, confirmando lo resuelto por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, junto con reconocer derechos de asociación, reunión y expresión a las personas meramente morales (es decir, a las agrupaciones que carecen de personalidad jurídica), aplica esta doctrina a la Federación de Estudiantes de la Universidad Técnica Federico Santa María, como titular de tales derechos, no obstante carecer ella de personalidad jurídica.[46]

---

[42] Corte de Santiago, 12 de noviembre de 1992, rol 20.123 (confirmada, 23 de diciembre de 1992, rol 2657-92), publicada en Gaceta Jurídica 150.En lo pertinente, dijo la Corte: "6º.- Que el hecho de quedar embarazada, siendo soltera, no puede considerarse como un acto inmoral porque ello refleja una actividad sexual anterior al matrimonio, puesto que ésta se realizó sin haber dado motivo para que esa conducta sea considerada licenciosa o viciosa o haya provocado escándalo entre los miembros de la comunidad universitaria que, no hay duda, es lo que ha querido sancionar la Universidad en su reglamento para resguardar de esa manera la integridad moral del resto del alumnado, cumpliendo así con sus propósitos y fines; 7º.- Que con su comportamiento distinto a lo dicho, la Universidad de Los Andes ha incurrido en un acto arbitrario, al pretender asilarse en su reglamento interno para encuadrar como un acto inmoral constitutivo de falta grave la conducta antes descrita, siendo que como se ha venido diciendo los hechos analizados no permiten concluir de ese modo..."

[43] Corte de Talca, 3 de mayo de 2002, rol 60.845 (confirmada, 29 de mayo de 2002, rol 1.692-02), publicada en Gaceta Jurídica 263. Corte de Talca, 20 de mayo de 2003, rol 63.251 (confirmada, 25 de junio de 2003, rol 2.161-03, número identificador LexisNexis 28.398.

[44] Corte Santiago, 8 de abril de 1983, (confirmada por la Corte Suprema, 18 de abril de 1983, rol 16.757, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 80(1), sección 5º, Enero-Abril 1983.

[45] Corte Santiago, 19 de agosto de 1988, rol 187-88 (confirmada por la Corte Suprema, 21 de septiembre de 1988, rol 13.066, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 85(3), sección 5º, Septiembre-Diciembre 1988.

[46] Corte Suprema, 30 de junio de 1981, publicada en Revista de Derecho y Jurisprudencia 78(2), sección 5º, Mayo-Agosto 1981.

Ahora bien, de convertirse en ley la enmienda a la Ley sobre Protección a los derechos de los Consumidores, Nº 19.496, actualmente en trámite en el Senado luego de su unánime aprobación en la Cámara de Diputados en Mayo de 2003, la protección de los derechos de los estudiantes se vería enormemente fortalecida. En efecto, dicho proyecto de ley incorpora a la protección de esa ley "los contratos de educación de la enseñaza básica, media, técnico profesional y universitaria". Los estudiantes y las organizaciones de consumidores que los representen podrán, en consecuencia, demandar a sus universidades, institutos o centros de formación técnica por contravenciones al contrato de servicios educacionales que los unen, o prácticas constitutivas de publicidad falsa o engañosa, o violaciones a las normas de no discriminación, seguridad, asistencia financiera, o cumplimiento de buena fe del contrato, entre otras causales.

Además, el proyecto faculta al estudiante a pago dejar sin efecto el contrato con la respectiva institución educativa, sin pago alguno por los servicios educacionales no prestados, con tal que lo haga dentro de los primeros treinta días corridos contados desde el inicio de la prestación del servicio, prohibiéndose a la institución retener los documentos de pago (cheques, letras o pagarés) otorgados en respaldo del período educacional respectivo. Con esta nueva disposición se busca poner fin al abuso en que incurren las universidades que cobran el año completo a los postulantes al momento de matricularlos, y retienen el pago de todo el año aún si el alumno ha optado en los días inmediatamente siguientes por matricularse en otra universidad.

La preocupación de las universidades por las posibles consecuencias de estas normas las ha impulsado a buscar un acuerdo con el Ministerio de Educación y el Servicio Nacional del Consumidor para limitar el impacto de la reforma. El Consejo de Rectores y las dos entidades públicas ya señaladas han acordado una redacción alternativa a la que está considerando el Senado, según la cual se excluiría a los servicios educacionales de la posibilidad de dar origen a organizaciones de defensa de los consumidores, de usar esta ley para reclamar por la calidad de los servicios educacionales,[47] y de plantear controversias sobre la aplicación de reglamentos académicos y de la distribución de los recursos para ayuda financiera. De modo similar, el acuerdo con los rectores contempla limitar el derecho de retracto a los 10 días siguientes a aquel en que se complete la primera publicación de los resultados de las postulaciones a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, y restringirlo sólo a los alumnos que puedan acreditar haberse matriculado en el primer año de otra institución de educación superior.

[47] Dice el texto alternativo pactado por los rectores, el Ministerio y el Servicio de Protección al Consumidor: "En ningún caso se rige por esta ley el derecho a recurrir ante los tribunales de justicia por la calidad de la educación o por las condiciones académicas fijadas por los reglamentos internos, vigentes a la época del ingreso a la carrera o programa respectivo."

Los gobiernos democráticos y los esfuerzos por perfeccionar el marco normativo

Luego de la entrada en vigencia de la LOCE y coincidentemente con el inicio del gobierno democrático, se asentó en la comunidad académica chilena la convicción de que era necesario perfeccionar el marco legislativo vigente para la educación superior. El nuevo gobierno democrático constituyó a principios de 1990 una Comisión de Estudios de la Educación Superior, la que junto con proponer políticas para el desarrollo de la educación superior en la década que se iniciaba, elaboró un proyecto de Ley General de Educación Superior que abordaba integralmente los conceptos de supervisión, acreditación e información pública, proponiendo una modificación global de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Se destacó allí la necesidad de corregir la desintegración del sistema de educación superior, creando mecanismos que asegurasen que todas las instituciones de educación superior de creación reciente estarían sujetas a mecanismos equivalentes de supervisión estatal,[48] que permitiesen que el público pudiese tener acceso a información confiable y útil para sus decisiones, y que proporcionasen a todas las instituciones interesadas en mejorar su desempeño, procedimientos estables y continuos de evaluación. Por otra parte, se consideró que la legislación sobre educación superior vigente no constituía propiamente un sistema sino más bien un agrupamiento temático de cuerpos legales heterogéneos en su forma jurídica, su contenido, sus objetivos y los principios que les servían de base, según se advertía claramente de examinar los mecanismos dispuestos para la creación de nuevas instituciones, así como los regímenes de supervisión vigentes para las instituciones privadas. Se estimó, por tanto, que aunque no se modificara sustancialmente la legislación, era necesario sistematizar el cuerpo de regulaciones, de manera de favorecer una mejor comprensión de las normas por parte de sus destinatarios, brindar mayor protección al principio de igualdad ante la ley, permitir conjugar la libertad de enseñanza con la protección de la fe pública en todos los niveles del sistema, facilitar la difusión de información y crear condiciones para usar la legislación como instrumento de políticas públicas en el sector.

Sin embargo, la tramitación del proyecto de ley de reforma a la LOCE enviado al Congreso en 1992 no prosperó, como tampoco dieron fruto los esfuerzos realizados a partir de 1993, y luego en 1996, por reformar los estatutos de las universidades estatales a través de una "ley marco." Ante

[48] Debe recordarse que luego de la dictación de la LOCE quedaron subsistentes en paralelo dos sistemas de supervisión bastante diversos, la examinación y la acreditación.

las dificultades políticas de lograr los acuerdos necesarios en el Congreso para introducir reformas globales a la educación superior, los gobiernos de la década de los '90, según revisaremos a continuación, optaron por realizar ajustes menores al marco normativo, creando nuevos mecanismos de política a través de las leyes anuales de presupuesto y de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

El marco normativo entre 1990 y 2003

El énfasis de las políticas de educación superior de la década de los noventa y principios de la década actual estuvo dado principalmente por los ejes de la calidad y la equidad, y en forma secundaria por el objetivo de vincular más estrechamente a la educación superior con el desarrollo nacional y regional. Constatándose que el sistema de educación superior creció en un marco de desregulación que afectó la calidad de la oferta educacional, se buscó potenciar el rol del estado de modo que el desarrollo del sistema no quedara librado exclusivamente a su propia dinámica interna o al mercado. Los nuevos gobiernos se propusieron fortalecer la equidad del sistema, expandiendo las ayudas financieras disponibles a los alumnos, y apoyar el mejoramiento de la calidad a través principalmente del estímulo a la acreditación del pre-grado y el post-grado, la implementación de fondos concursables para la inversión de capital de las universidades públicas y privadas antiguas, y el incremento de los recursos para la investigación asignados a través de FONDECYT y otros mecanismos competitivos. Revisaremos a continuación la legislación y los reglamentos y decretos dictados al efecto durante el período.

Nueva legislación

Las leyes dictadas desde 1991 son:

- Ley 19.023, de 1991, que establece becas y otros programas de reparación para hijos de víctimas de la violencia política
- Ley 19.074, de 1991, que autoriza el ejercicio profesional a personas que obtuvieron títulos y grados en el extranjero y crea una Comisión Especial. Mediante esta ley y su Comisión Especial se ha autorizado el ejercicio profesional a 2.000 chilenos que salieron del país, por fuerza mayor, y a sus familiares chilenos y extranjeros. Cabe destacar que el concepto utilizado es el de "habilitación para ejercicio profesional" que no implica convalidación del título pero permite realizar funciones laborales en el país.

- Ley 19.083, de 1991, de Reprogramación del Crédito Fiscal, que limitó el servicio de la deuda por créditos universitarios al 5% de las rentas de los deudores, rebajó la tasa de interés al 1% anual, y estableció que transcurridos 10 años de servicio de la deuda esta caducaría, háyase o no completado la devolución del capital y los intereses.
- Ley 19.168, de 1992, que otorga a universidades del estado que no la tenían, la facultad que ya poseían la Universidad de Chile y la mayoría de las universidades públicas de crear o participar en asociaciones, sociedades, corporaciones o fundaciones privadas que contribuyan o complementen sus objetivos.
- Leyes N° 19.239 y 19.238, de 1993, que crearon las Universidades Tecnológica Metropolitana y de Los Lagos sobre la base de los Institutos Profesionales de Santiago y de Osorno, respectivamente, y los DFL N°2 y N° 1 de Educación de ese año, que aprobaron los respectivos Estatutos.
- Ley 19.287, de 1994, de Fondos Solidarios de Crédito Universitario, que traspasó el dominio y la administración de los créditos universitarios, y de la respectiva cartera de deudores, desde el estado a las propias universidades, y aumento a 2% la tasa de interés sobre el capital prestado.
- Ley 19.305, de 1994, que establece las normas para la elección de los rectores de las universidades estatales por parte de los académicos.
- Ley 19.584, de 1998, que modificó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza para actualizar la nómina de las instituciones de educación superior dependientes del Ministerio de Defensa y precisar las facultades que les asisten de otorgar títulos y grados.

Leyes Anuales de Presupuesto

La modalidad más recurrente para modificar el marco regulatorio, en especial en materia de financiamiento de la educación superior, han sido las leyes anuales de presupuestos del sector público**.** Por su intermedio, han nacido varios programas de becas para estudiantes (Becas MINEDUC en la Ley N°19.021 de Presupuestos de 1991, Becas Juan Gómez Millas y Becas para estudiantes destacados que ingresan a pedagogía en la Ley N°19.540 de Presupuesto 1998, Becas para Estudiantes Hijos de Profesionales de la Educación en la Ley N°19.596 de Presupuestos de 1999), así como diversos programas de financiamiento a las universidades tradicionales (es decir, las del Consejo de Rectores), tales como el Fondo de Desarrollo Institucional en la Ley N° 19.021 de Presupuestos 1991, y el Programa de Formación Inicial de Profesores en la Ley N°19.486 de Presupuestos de 1997.

La Ley 19.651 de Presupuestos para el año 2000 dispone normas específicas sobre el proyecto MECESUP,[49] su Fondo Competitivo y demás componentes, como también lo hicieron las leyes de presupuesto de los años 2001 y 2002. La ley N°19.774 de Presupuestos del año 2001 dio inicio al Programa de Becas Nuevo Milenio, para estudiantes que ingresen a la educación técnica de nivel superior, destinada a financiar total o parcialmente los aranceles correspondientes.

Potestad Reglamentaria

La puesta en aplicación de las leyes de educación superior ha dado al ejecutivo la oportunidad de usar su potestad reglamentaria para desarrollar el marco normativo de la educación superior.[50] Dentro de estas normas, merecen destacarse por su importancia para la estructura del sistema, el Reglamento de Acreditación de Centros de Formación Técnica (D.S. Nº 547 de 1997 de Educación), que reguló el procedimiento de acreditación de dichas instituciones por parte del Ministerio de Educación, y las normas sobre acreditación experimental y voluntaria de programas de pregrado de las universidades plenamente autónomas (Decreto de Educación N° 51 de 1999), a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación de Programas de Pregrado—CNAP—que dicho decreto creó, y el Decreto N° 225, de 1999, que establece una Comisión Nacional de Evaluación de Programas de Postgrado (CONAP), y regula sus procedimientos. Bajo el amparo de estas dos últimas normas se han desarrollado un completo programa de acreditación de programas de magíster y doctorado, que ha capitalizado la experiencia adquirida por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica que, desde 1991, acredita programas de postgrado para los efectos de asignar becas estatales, y se han dado los primeros pasos en la acreditación de programas de pregrado, sobre los cuales se dirá más en el Capítulo 7. En ambos casos, contrariamente a nuestra

[49] El Mecesup, Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la educación superior, es un programa de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación superior, apoyado por el Banco Mundial. El 95% de los 241 millones de dólares comprometidos en el programa, de una duración de 5 años, se canalizan por la vía de un Fondo Competitivo de proyectos destinado a promover el mejoramiento de la calidad, pertinencia y capacidad de innovación de las instituciones y sus programas. Persigue vincular el desarrollo de las instituciones de educación superior con el desarrollo nacional y regional, mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, en docencia e investigación, en áreas definidas por éstas como prioritarias.

[50] La Ley N°19.287 de Fondos Solidarios de Crédito Universitario dio origen a varias normas reglamentarias: el Decreto Supremo de Educación N° 938 de diciembre de 1994, que aprobó el Reglamento de los artículos 2° y 4° de la ley 19.287, en lo relativo a acceso y beneficios del crédito, sistema único de la acreditación de la necesidad socioeconómica y otras materias; el Decreto Supremo N° 225 de mayo de 1994, que reglamentó los artículos 8°, 9° y 3° transitorio a la ley 19.287 sobre exigibilidad de los créditos y acreditación de ingreso de los deudores; y el Decreto Supremo de Educación N° 410 de mayo de 1997, que reglamentó el artículo 5 de la ley 19.287 en lo relativo a la aplicación de la preferencia para la obtención de crédito de los tenedores de libretas de ahorro para la educación. A su vez, el Banco Central, por resolución N° 682 de junio de 1998,

tradición de legislar primero y actuar después, se ha buscado generar experiencias piloto de acreditación de programas de pregrado y posgrado, buscando su legitimación y desarrollo técnico de manera previa a su consagración legislativa.

La arquitectura básica del sistema chileno de educación superior fue establecida en la década de los ochenta, y está definida por los hitos jurídicos que abren y cierran la década: en primer lugar, la Constitución de 1980, que pone fin al "Estado Docente"—cuyos orígenes se remontan a la fundación de la Universidad de Chile—y establece en su reemplazo un orden jurídico educacional presidido por la libertad de enseñanza; luego, las reformas privatizadoras de 1981 que pusieron al mercado y a la competencia entre instituciones como principales mecanismos de coordinación y control de la educación superior; y finalmente, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, que entrega amplios espacios de autonomía a las instituciones de educación superior de toda clase.

Es decir: libertad de enseñanza, autonomía de las instituciones, y coordinación y control a través de oferta, demanda, y precios, son las fundaciones de nuestra educación superior. Dentro de esta filosofía de "dejar hacer" que inspira la legislación de educación superior, el principal dispositivo de regulación no es la ley, sino la competencia de instituciones autónomas por sobrevivir y prosperar.

Uno puede deplorar que la educación superior del país esté así configurada, y desear cambiar las bases del sistema. Pero para ello sería necesario introducir reformas legales y de financiamiento tan radicales como las que crearon el actual modelo. Sin embargo, un rediseño de tal envergadura no está en la agenda de nadie hoy. Lo estuvo en 1990, cuando las nuevas autoridades convocaron a un grupo de académicos, presididos por José Joaquín Brunner, para proponer las políticas para la educación superior para la década que se iniciaba, y un anteproyecto de ley de educación superior para reemplazar la LOCE. Pero este esfuerzo de reformar globalmente el régimen jurídico de la educación superior para fortalecer la participación del Estado en el sistema no prosperó en el Congreso.

Así las cosas, las nuevas autoridades han debido allanarse a trabajar dentro del marco institucional heredado del régimen anterior, introduciendo variaciones menores sobre los grandes temas de la autonomía y la auto-regulación, el autofinanciamiento de las universidades públicas, las ayudas financieras a los estudiantes que no pueden pagar los aranceles, y los fondos competitivos como mecanismo favorito para subsidiar el desarrollo de las universidades.

(Diario Oficial de 22 de julio de 1998), incorporó un nuevo capítulo III al Compendio de Normas Financieras sobre "Cuentas de Ahorro".

Considerando las limitaciones que imponen la Constitución y la LOCE, no sorprende que la obra legislativa de los gobiernos democráticos en educación superior en los ’90 haya sido más bien discreta. Con todo, en los últimos años el Ejecutivo ha impulsado tres proyectos que en conjunto conformarían la más importante transformación del marco jurídico de la educación superior desde la LOCE. Ellos son, en primer término, el proyecto de reemplazar como sistema de selección a la educación superior a la Prueba de Aptitud Académica (PAA) por un conjunto de pruebas de conocimientos, que estarían más cerca que la PAA de los contenidos curriculares de la enseñanza secundaria, y fomentarían entonces el estudio durante la enseñanza secundaria, asunto sobre el cual se dirá más en el Capítulo 4.

El segundo proyecto, contemplado en una iniciativa de ley enviada a la Cámara de Diputados en Abril de 2003, crea un completo sistema de aseguramiento de la calidad, basado en las experiencias piloto de las acreditaciones de la CNAP en el pregrado y de la CONAP en el postgrado, consistente en la acreditación voluntaria de las instituciones autónomas y de sus programas de postgrado por una Comisión Nacional de Acreditación independiente, y en la acreditación de los programas de pregrado por parte de agencias privadas autorizadas a operar y supervigiladas por dicha Comisión.

Un segundo proyecto de ley, también ingresado al Congreso en Abril de 2003, crea para los estudiantes un nuevo sistema de financiamiento de los estudios de pregrado, paralelo al crédito universitario actualmente existente, que otorgaría la garantía del estado a los créditos que los alumnos reciban de la banca privada. Las principales novedades de este proyecto son que hace extensiva dicha garantía a los alumnos de las universidades privadas autónomas y de los institutos profesionales y centros de formación técnica, y que mientras el alumno no egrese, la garantía de su crédito corresponderá a la institución de educación superior, de tal suerte que ésta deberá responder ante los acreedores si su alumno deserta del sistema de educación superior y no paga su deuda.

Estas iniciativas marcan un incremento sustancial en la escala de las propuestas de reforma planteadas desde 1990. La más avanzada—dado que no requiere de ley, sino de un acuerdo del Consejo de Rectores de las universidades—es la nueva prueba de acceso a la universidad, cuya nueva modalidad, llamada Pruebas de Selección Universitaria (PSU), se aplicará por primera vez en diciembre de 2003. Los proyectos de ley, en cambio, enfrentan un camino más arduo, según se explicará cuando revisemos las políticas de educación superior en el Capítulo 10.

Capítulo 3. La educación superior y el contexto social y económico

En este capítulo se presenta una breve caracterización de las interacciones entre la educación superior y el medio económico y social en que se desenvuelve. En particular, se examinan aquí las relaciones de la educación superior con el sistema productivo, la extensión universitaria, la coordinación entre la educación superior y los demás niveles del sistema educativo, la articulación de la educación superior como sistema, y la influencia en el sector terciario de los fenómenos asociados a la globalización.

Relaciones de la educación superior con el sistema productivo

La relevancia o pertinencia es el atributo de la educación superior que usualmente describe su aptitud para satisfacer las necesidades del desarrollo económico de un país. Ese atributo consiste en la capacidad de la educación superior de trabajar en alianza estrecha y mutuamente beneficiosa con los actores del sistema productivo, y se expresa en los planes de estudio, en las pasantías o prácticas profesionales de los alumnos en las empresas, en la participación de las universidades en incubadoras de empresas, parques tecnológicos, y similares iniciativas, en los contratos de consultoría o prestación de servicios, en la capacitación laboral, en la formación de técnicos y en el desarrollo de aplicaciones tecnológicas a partir de la investigación científica.[51]

En una economía que, como la chilena, basa su crecimiento en las exportaciones, y que necesita alimentar ese crecimiento a través de la diversificación de los productos y servicios exportados y un aumento de su valor agregado, las universidades, que son responsables del 70% de la investigación en ciencia y tecnología en el país, debieran cumplir un papel importante. Sin embargo, la desvinculación entre el sistema científico y tecnológico y el sector productivo conspira contra ello (ver Cordua 1998: 253-254).

En esta sección se tratará, en primer lugar, el estado de las políticas de fomento a la relación universidad-empresa, para pasar luego a considerar la evolución de los aportes de la empresa a la educación a través de donaciones con incentivo tributario. Se analizará después la evolución en la última década de la formación de técnicos de nivel terciario, para revisar luego la contribución que hacen las instituciones de educación superior a la capacitación laboral de las empresas.

[51] Ver Ministerio de Educación. 2001. Foro de la Educación Superior, Comisión I "Los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento y el desarrollo productivo. La contribución de las instituciones de educación superior", pág. 9 y ss.

Fomento relación universidad-empresa

Dos de los centros pioneros en la relación entre universidad y sector productivo fueron el Instituto de Investigaciones y Ensayos de Materiales, IDIEM, dependiente de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile, fundado en 1946 como laboratorio de control técnico de materiales, y dedicado actualmente a la investigación y a prestar servicios tecnológicos para la industria y la construcción,[52] y el Departamento de Investigación en Ciencia y Tecnología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, (DICTUC), creado en 1947 como dependencia de la Escuela de Ingeniería, y que funciona hoy como una sociedad anónima cerrada, filial de la Universidad, abocada principalmente al desarrollo de tecnologías y a la incubación de empresas (ver Marianov 1998, y Marianov y Retamal 1998), además de sus tradicional línea de servicios de certificación de calidad de productos, capacitación y perfeccionamiento, y desarrollo de estudios en las distintas especialidades de la ingeniería.[53]

En la actualidad, prácticamente no hay universidad en Chile, de entre las tradicionales, que carezca de una o más agencias encargadas de incrementar los vínculos de la universidad con el sector productivo. Estas se ubican mayoritariamente en el nivel central, aunque hay experiencias también—especialmente en la Universidad de Chile y en la Pontificia Universidad Católica de Chile—de unidades de este tipo en facultades o departamentos. Sólo la Universidad de Chile lista 47 centros de asesorías y servicios profesionales en las áreas de economía y administración, ingeniería, derecho, ciencias agrarias, química y farmacia, medicina, odontología, y nutrición, vinculados a las distintas Facultades.[54] Algunos ejemplos permitirán ilustrar la amplitud de los esfuerzos de las universidades por cultivar sus vínculos con la industria:

- La División de Transferencia Tecnológica (DITT) de la Universidad de Concepción, creada en 1993, tiene a su cargo las funciones de intermediación entre la Universidad y el sector socioeconómico de la región y del país. La DITT busca promover, canalizar, coordinar y gestionar las actividades de vinculación realizadas por investigadores de la Universidad, implementar la política de vinculación, velar por el cumplimiento de los contratos, y realizar el seguimiento de las actividades científicas y tecnológicas que comprometen a la Universidad con terceros (ver Molina 1998).[55] La oferta de servicios del CITT incluye capacitación, investigación y desarrollo experimental, consultoría, introducción de nuevas tecnologías al

[52] http://www.idiem.uchile.cl
[53] http://www.dictuc.cl
[54] http://www.uchile.cl/productos/servicios.html
[55] http://www.udec.cl/ditt/organizacion.htm

medio nacional, proyectos de ingeniería, servicios técnicos de computación, acreditación y control de calidad, análisis químicos, físicos, biológicos, ensayo materiales, microscopía electrónica, mantención electrónica de equipos, etc.[56]

- El Centro de Desarrollo de Empresas de la Universidad del Bío Bío se define como "una entidad que pone a disposición de empresas, normalmente en formación o recién creadas, un ambiente protegido en el que pueden desarrollarse con más seguridad que estando directamente en el mercado. En este sentido, la misión que tienen estas entidades es 'disminuir el riesgo de fracasar de las empresas nacientes.' " El grupo objetivo de este centro son las empresas que debido a su grado de innovación, valor agregado, o desarrollo tecnológico, tienen escasas probabilidades de acceder a los mecanismos tradicionales de desarrollo empresarial. En Centro asume las labores rutinarias de los equipos empresariales de las empresas incubadas, para que éstos se concentren en el desarrollo de sus negocios, y articula para ellos apoyos técnicos, tanto dentro de la Universidad del Bío-Bío como fuera de ella, y apoyos financieros.[57]
- El Centro Regional de Estudios y Educación Ambiental de la Universidad de Antofagasta, CREA, coordina a las unidades académicas de la Universidad de Antofagasta para, entre otros objetivos, promover su vinculación con la sociedad Universidad en el área de las ciencias y de las tecnologías medioambientales, vinculando a los grupos de investigación con las demandas de estudios y otros requerimientos que existan en el medio externo.[58]
- El Centro de Genómica y Bioinformática de la Pontificia Universidad Católica de Chile ofrece servicios de secuenciación de alto rendimiento, anotación y ensamblaje de genomas, determinación de estructuras proteicas, participación en vías de expresión metabólicas, acceso a las bases de datos del proyecto Genoma Humano, y entrenamiento avanzado en bioinformática, entre otros.[59]
- En la Universidad Técnica Federico Santa María opera una Dirección General de Asistencia Técnica, organismo destinado a desarrollar y mantener el vínculo con las empresas, a través de actividades de asesoría industrial, capacitación y servicios de laboratorios;[60] el Instituto Internacional para la Innovación Empresarial, que actúa como incubadora de negocios, formador de ejecutivos, observatorio del sector turístico, y promotor del proyecto de hacer de Valparaíso un Polo de Desarrollo Tecnológico;[61] el Centro Integrado de Manufactura y Automatización de misma Universidad, que realiza transferencia tecnológica a la industria

[56] http://www.udec.cl/ditt/
[57] http://www.cdeubb.cl/acercade.asp
[58] http://www.uantof.cl/crea/mision.htm
[59] http://www.cgb.cl/informacion/servicios.asp
[60] http://www.utfsm.cl/acerca/unidades-admin/dgat.html
[61] http://www.3ie.cl/index.php?op=10

nacional a través de asesorías, prestación de servicios y capacitación, presta servicios docentes a la comunidad universitaria, y desarrolla proyectos de investigación orientados a los problemas de la industria nacional;[62] el Centro de Estudios e Investigación en Infraestructura del Departamento de Obras Civiles, dedicado al planeamiento, diseño, construcción y explotación de obras públicas de infraestructura, en las áreas de tecnología del agua, vialidad y transporte, y desarrollo urbano, y que ofrece además servicios de laboratorio de ensayo de materiales;[63] y el Centro de Excelencia para la Pequeña y Mediana Empresa, Cpyme, del Departamento de Industrias, orientado a la formación de líderes de pequeñas y medianas empresas en el país, con la colaboración de la Universidad Luigi Bocconi de Milán.[64]

- Los Institutos de Agroindustria, Medio Ambiente, Informática Educativa, Estudios Indígenas y Desarrollo Local y Regional, el Centro de Modelamiento y Computación Científica, y la Incubadora de Empresas de la Universidad de la Frontera.
- El Departamento de Gestión Tecnológica (DGT), de la Universidad de Santiago de Chile, dedicado a la transferencia tecnológica y asistencia técnica.[65]

No debe concluirse de lo anterior que el grueso de estas actividades de vinculación está orientada a la I&D, a la transferencia de tecnología, o en general a la innovación, dado que tales acciones continúan siendo minoritarias en una oferta que más bien responde a una demanda por servicios repetitivos (como capacitación, certificación, estudios, o control de calidad) o de asesoría profesional, y que busca generar ingresos adicionales para la universidad antes que cualquier otro objetivo. De hecho, el producto de esta orientación puede verse en el impacto que la prestación de servicios a las empresas y al gobierno ha tenido en las finanzas de algunas de las universidades en los últimos diez años: la Universidad de Chile, por ejemplo, aumentó de 15% a 32%, entre 1990 y 2000, la proporción de sus ingresos que proviene de ventas de bienes y servicios. En el caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile, dicho porcentaje varió de 35% a 43% en el mismo período; en la Universidad de la Frontera, el aumento fue de 7% a 23%, y en la Universidad Austral de Chile se pasó de 15% a 23% en igual lapso. Desde luego, no todas las universidades han tenido igual éxito en esta línea de actividad: la Universidad de Santiago de Chile, la Universidad de Talca, y la Universidad Católica de Valparaíso, por citar algunos ejemplos, han mantenido porcentajes no

[62] http://www.cima.utfsm.cl/html/quienes_menu.htm
[63] http://www.ociv.utfsm.cl/ceii/index.htm
[64] http://www.cpyme.cl/html/indexhtml.htm
[65] http://www.vrid.usach.cl/Vrid/gestion_tecnologica.htm

superiores a 3% de participación de los ingresos por venta de bienes y servicios en el total de sus ingresos, en los dos años que hemos usado como referencia.[66]

Desde el lado del gobierno, a principios de la década de los noventa el diagnóstico sobre el estado de la cooperación universidad empresa era poco alentador: la empresa privada y el sector financiero carecían de un papel activo en el desarrollo científico-tecnológico del país, la infraestructura para dicho desarrollo era insuficiente, especialmente fuera de Santiago, los esfuerzos de I&D que existían no estaban suficientemente orientados a la innovación, los instrumentos y las instituciones públicas de fomento de la innovación tecnológica del país necesitaban modernizarse, y Chile carecía, por último, de una infraestructura de información con cobertura nacional (ver Martínez 1998:50-51). Con el objetivo de superar estas limitaciones, el gobierno creó a partir de 1991 cinco fondos tecnológicos, uno de los cuales, el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) se ha constituido en el principal instrumento de fomento a la relación universidad-empresa. El FONDEF fue creado en 1991 por el Ministerio de Economía, y es administrado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). El fondo busca aprovechar y fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades y otras instituciones de investigación para incrementar la competitividad de las empresas, financiando proyectos de investigación y desarrollo que sean susceptibles de crear negocios tecnológicos de alto impacto en áreas definidas como prioritarias para el desarrollo del país: agropecuaria, forestal, informática, manufactura, minería, pesca y acuicultura, energía y agua y salud.[67] Los proyectos FONDEF exigen que una o más empresas participen en su formulación, ejecución, y utilización de los conocimientos generados, y que sean cofinanciados en al menos 20% por empresas productivas u otras contrapartes, y la institución ejecutora debe hacerse cargo de otro 20% (ver Martínez 1998:51-53, y Cordua 1998:256-261).

Entre los años 1991 y 1999 FONDEF ha invertido el equivalente a US$ 120 millones en proyectos de I&D, transferencia tecnológica e infraestructura tecnológica, de los cuales las universidades han ejecutado dos terceras partes, dado origen a 153 publicaciones (88 nacionales, 17 internacionales y 48 publicaciones ISI), 251 presentaciones a congresos nacionales, 147 presentaciones a congresos internacionales, 193 memorias de título y 22 tesis de postgrado. La obtención de patentes, sin embargo, que pareciera un indicador más importante habida consideración de los objetivos del programa, arroja resultados menos contundentes: 4 patentes obtenidas, 15 solicitadas y 50 resultados patentables.[68] En materia de impacto económico de los

[66] Fuente: Consejo de Rectores. *Anuarios Estadísticos*, años 1990 y 2000
[67] Ellas son Infocomunicación, Educación, Forestal, Minería, Pesca y Acuicultura, Agua y Energía, Agropecuaria, Manufactura, Salud e Infraestructura.
[68] http://www.fondef.cl/fondef/estadisticas/resultados.html

proyectos de investigación y desarrollo, FONDEF informa que el retorno esperado de 5,1 pesos por cada peso invertido está siendo alcanzado, o superado en varios casos. Además, la mediana de la tasa interna de retorno de los proyectos es de un 34%.[69] Por otra parte, se estima que FONDEF ha contribuido significativamente al crecimiento de 0,45% a 0,8% que registra entre 1990 y 1998 la fracción del PGB destinada a ciencia y tecnología (Cordua 1998:258).

Los otros cuatro instrumentos, que no tienen a las universidades como destinatario específico, pero en los cuales ellas pueden participar, son la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) del Ministerio de Agricultura,[70] que desde 1996 promueve y cofinancia proyectos orientados a incorporar innovación en los procesos productivos, de transformación industrial o de comercialización en las áreas agrícola, pecuaria, forestal, agroforestal y dulceacuícola; el Fondo de Investigación Pesquera (FIP),[71] creado en 1993 para financiar estudios necesarios para fundamentar la adopción de medidas de administración de las pesquerías y de las actividades de acuicultura, y que depende de la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía; y los diversos instrumentos de la Corporación de Fomento (CORFO) para el apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico—principalmente el FDI y el FONTEC.

Con todo, las principales fuentes de innovación de las empresas chilenas siguen siendo la importación de bienes de capital y la asistencia a ferias y exposiciones, mientras que la cooperación tecnológica con universidades o centros tecnológicos muestra una baja relevancia (Martínez 1998:83). La participación de las empresas en proyectos de I&D sigue siendo baja, estimándose en 15% su participación en la ejecución de proyectos, y en 25% su parte en el financiamiento de ellos (Cordua 1998:254). Ello se debe, en parte, a que el 95% del gasto público en I&D se destina a fomentar la oferta, y no la demanda de tecnología por parte de las empresas (Ibid.)

Otros obstáculos a una interacción más productiva entre universidades y empresas son, por el lado de las universidades, el atraso en la infraestructura tecnológica y de comunicaciones acumulado por las universidades en la década del ’80, que ha tomado buena parte de la década siguiente revertir a través de el Fondo de Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación, y más recientemente, del programa MECESUP con el Banco Mundial, la insuficiente formación de doctores (Ph.D.s)—materia en la que se ha avanzado muy poco en los últimos años, y sobre la cual se dirá más al tratar el tema de la investigación—y la escasa consideración del trabajo hecho por los académicos en beneficio de las empresas en los criterios que emplean las universidades para evaluar y jerarquizar a los académicos. Por el lado de las empresas, su escasa capacidad de gestión tecnológica contribuye también a este desencuentro con la universidad (Cordua 1998:254-256)

[69] http://www.fondef.cl/fondef/impactos/economico.html
[70] http://www.fia.cl/

Un panel de expertos convocado por el Ministerio de Educación en 2000 para analizar los desafíos que presenta a la educación superior a la sociedad del conocimiento y al desarrollo productivo concluyó que

a) "las limitaciones más frecuentes al proceso de vinculación tienen que ver con la presencia de restricciones burocráticas, la carencia de normativas institucionales y la falta de capacidad de gestión tecnológica al interior de instituciones que se expresan en una escasa orientación al cliente"; y
b) "se han implementado políticas públicas adecuadas para fomentar la vinculación entre las instituciones de educación superior y el sector productivo (e.g. FONDEF), aun cuando su impacto ha sido limitado."[72]

Para mejorar el impacto de estos instrumentos, dicho panel propuso que las instituciones de educación superior establezcan políticas explícitas y normas claras y conocidas por los académicos sobre remuneraciones, asignación de excedentes, propiedad industrial, confidencialidad, incidencia en la carrera académica, etc., y que las unidades especializadas que existen o se establezcan en las universidades cuenten con recursos humanos adecuados, flexibilidad administrativa y financiera, y recursos económicos de preinversión que permitan abrir caminos, realizar actividades promocionales y darle sustentabilidad al proceso. En cuanto al rol de gobierno, el panel propuso que las iniciativas como FONDEF se complementen con fondos de capital de riesgo que permitan lo que los fondos concursables actuales no autorizan: invertir por tiempo prolongado en un sector o tecnología, con el propósito de generar nuevas capacidades, sin tener que mostrar resultados en un plazo corto.

Donaciones

Existen en Chile tres mecanismos, regidos por tres leyes diferentes, para que las empresas hagan donaciones con beneficios tributarios a las instituciones de educación superior. En dos de ellas, las más usadas en la actualidad,[73] el donante puede descontar de impuesto hasta el 50% del monto de la donación efectuada, con algunos límites superiores a la cantidad que puede ser descontada.

Como puede apreciarse a continuación en el Cuadro No. 8, las donaciones a las instituciones de educación superior han experimentado un aumento sostenido desde 1988,

---

[71] http://www.fip.cl/
[72] Ministerio de Educación. 2001. Foro de la Educación Superior, Comisión I "Los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento y el desarrollo productivo. La contribución de las instituciones de educación superior", p. 10.
[73] Ley 18.681 de 1987, art. 69, y Ley 18.985 de 1990, art. 8.

alcanzando el equivalente a US$ 36 millones en 2002, lo cual representa algo más de un 9% del gasto público total en educación superior para ese año.[74]

El Cuadro No. 8 también permite apreciar cómo las universidades privadas y los institutos profesionales (todos privados), han conseguido en los últimos años levantar más donaciones que las universidades tradicionales.

CUADRO No. 8
Resumen de donaciones 1988 - 2002 según tipo de institución
(Montos en Miles de Pesos de 2002 según IPC promedio)

Tipo Institución	**1988**	**1990**	**1992**	**1994**	**1996**	**1998**	**2000**	**2002**
Instituciones Con Aporte	3,559,965	3,725,357	5,882,148	6,818,809	9,529,584	10,854,630	10,342,001	10,639,509
% Sobre Total Anual	92.87%	76.29%	68.23%	56.56%	53.42%	64.01%	50.34%	41.09%
Universidades Privadas	136,161	856,738	2,027,649	3,208,008	5,811,776	4,557,686	6,767,282	12,141,752
% Sobre Total Anual	3.55%	17.54%	23.52%	26.61%	32.58%	26.88%	32.94%	46.89%
I.P. Privados	137,174	301,229	711,192	2,029,710	2,499,054	1,545,389	3,433,690	3,114,899
% Sobre Total Anual	3.58%	6.17%	8.25%	16.83%	14.01%	9.11%	16.71%	12.03%
Totales Anuales (M$)	**3,833,299**	**4,883,325**	**8,620,989**	**12,056,528**	**17,840,414**	**16,957,705**	**20,542,973**	**25,896,160**

Fuente: Ministerio de Educación, Sistema de educación superior. Compendio Estadístico, Santiago. http://www.mineduc.cl/superior/compendio/doc/4.12.4.xls

Respecto a las donaciones, el panel de expertos antes citado ha sugerido que se abra en Chile la posibilidad de dar un crédito tributario a las empresas por gastos en investigación y desarrollo, lo cual permitiría estrechar las vinculaciones entre las empresas que hacen investigación y desarrollo en Chile, y las universidades, así como buscar mecanismos que permitan aprovechar los centros de conocimiento existentes en las empresas, aun cuando éstos tengan fines de lucro.[75]

Formación de técnicos

[74] Fuente: Ministerio de Educación, Sistema de educación superior. Compendio Estadístico, Santiago http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/4.2.1.xls

[75] Ministerio de Educación. 2001. Foro de la Educación Superior, Comisión I "Los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento y el desarrollo productivo. La contribución de las instituciones de educación superior", p. 12.

En Chile se denomina "carrera técnica," a las carreras cortas, no obstante que sólo cerca de un 40% de los estudiantes de carreras cortas estudia materias técnicas en estricto sentido, es decir, tecnologías "duras" vinculadas a la industria y al sector agropecuario, mientras que los demás se concentran en carreras del sector servicios, comercio y computación. Típicamente, la duración de una carrera corta en un CFT o IP es de dos años, mientras que en las universidades puede alcanzar tres. Todas las carreras conducen al mismo título reconocido por la ley: el de técnico de nivel superior.

Antes de la reforma de la educación superior de 1980, las carreras cortas eran ofrecidas por algunas de las ocho universidades entonces existentes—especialmente la Universidad Técnica del Estado—, por el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) que se especializaba en cursos de capacitación para el trabajo, y por numerosas academias e institutos que operaban al margen del sistema educativo formal. Actualmente estas carreras son ofrecidas en Chile por centros de formación técnica, y en menor medida, institutos profesionales y universidades.

Durante la década de los '80, tanto el número de centros de formación técnica como su matrícula aumentaron a un ritmo veloz, llegando a 161 centros y a 73.000 estudiantes en 1990. Los CFT se constituyeron así en los principales proveedores de carreras cortas en el país. Sin embargo, en la década del '90 se observa una marcada declinación de los CFT, expresada en una caída de 35% de su matrícula, desde un peak de 83.245 en 1993 a 53.895 en 2001. También se observa una tendencia a la disminución de la cantidad de CFT, que pasó de 161 en 1990 a 112 en 2002, lo que equivale a una reducción del 30%.[76]

Mientras tanto, las universidades han aumentado su matrícula en carreras cortas, pero no lo suficiente para compensar la baja en los CFT. En efecto, la matrícula técnica en las universidades tradicionales aumentó de 11.000 a 26.000 estudiantes entre 1991 y 2001 (Cáceres 2002:48). Como resultado, tenemos que la matrícula total en carreras técnicas ha caído de unos 101.000 alumnos en 1993[77] a unos 80.000 en 2002 (Alamos 2002:4), es decir, un 20%.

Así las cosas, el año 2000 los CFT produjeron 7.900 titulados, mientras que los titulados de las universidades alcanzaron a 33.400.[78] Es decir, por cada técnico que Chile produce, salen al mercado 4 profesionales.

Como causas de la disminución de la matrícula en los CFT suelen citarse las siguientes: (i) una oferta muy heterogénea y, en general, de mala calidad; (ii) la debilidad de los mecanismos de

[76] Fuente: elaboración propia sobre la base del *Compendio Estadístico* de la División de Educación Superior, Ministerio de Educación.
[77] Estimación de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.
[78] Fuente: Ministerio de Educación, *Sistema de educación superior. Compendio Estadístico*, Santiago. http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/3.1_A.xls

aseguramiento de la calidad a cargo del Ministerio de Educación; (iii) la debilidad de la vinculación con el mundo productivo y (iv) la falta de financiamiento apropiado que limita el acceso de los estudiantes de bajos recursos y las inversiones en recursos pedagógicos que necesitan las instituciones.

En cuanto a esto último, cabe hacer presente que tienen acceso al programa de crédito universitario subsidiado por el estado sólo los estudiantes de las universidades tradicionales. Quedan fuera de estos mecanismos de ayuda los alumnos de las universidades privadas, los IP y los CFT. Como consecuencia, no existe la ayuda financiera de un crédito subsidiado para quienes estudian carreras cortas, a menos que estudien en una universidad de las que tienen acceso al sistema estatal de ayudas financieras.

La ausencia de apoyo financiero a los alumnos de CFT no es consistente con el estatus socioeconómico de éstos, toda vez que los estudiantes de CFT son los más pobres de entre los que acceden a la educación superior en Chile. Además, entre 1996 y 1998 han pasado a ser aún más pobres, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 9
Matrícula CFT por quintil de ingreso, 1996-98

	Quintil I (más bajo)	**II**	**III**	**IV**	**V**
1996	7,4%	13,1	19	28	32,5
1998	10,6%	18,8	20,8	25	24,9

Fuente: Departamento CFT, División de Educación Superior, Ministerio de Educación. 1999. *Informe Consolidado de gestión*. Santiago, p. 31

Por otra parte, también a diferencia de las universidades públicas, los CFT no reciben subsidios a la oferta, ni pueden recibir donaciones que generen descuentos tributarios para el donante. Esto obedece a que el actual marco regulatorio considera a los CFT como entidades privadas con fines de lucro, independientemente que tengan o no este carácter. Los CFT se financian, entonces, exclusivamente de los aranceles que pagan los alumnos, más utilidades que obtienen de actividades de capacitación laboral.

Por esta razón, las carreras de mayor matrícula en los CFT siguen siendo las de administración y comercio, para las cuales no se requiere un equipamiento de alto costo, con un 43% de la matrícula total en 1999, seguidas por las tecnologías en sentido amplio (incluye computación), que registran un 30% del total de alumnos.[79] En las carreras técnicas de las

[79] Muchos de los cuales están afiliados a los dos más prestigiosos CFT, cuyos orígenes se remontan a los años sesenta, y que tienen buena infraestructura de laboratorios.

universidades, en cambio, la mayor concentración de alumnos se verifica en las tecnologías, con 62% del total de la matrícula, seguida de administración y comercio, con un 17%.

La competitividad de los CFT en un sistema de educación superior que los ubica en el nivel más bajo de la jerarquía institucional depende en buena medida de que sus aranceles sean menores a los de los IP y las universidades. Así, típicamente los CFT cobran aranceles que representan un 30 a 50% del arancel de una universidad, lo cual pone un límite a la capacidad de los CFT de generar por la vía de los aranceles, excedentes que permitan financiar gastos de inversión. La estructura de gastos de los CFT indica que un 82% de los ingresos se destina a cubrir los gastos de operación, un 11% a otros rubros y que sólo un 7% se orienta a la inversión.[80]

Existe consenso en el país en que la formación técnica superior tiene una cobertura mucho menor que la que Chile requiere en esta etapa de su desarrollo económico. La base institucional en que se apoya la enseñanza técnica superior es débil, no existen incentivos ni para la oferta ni para la demanda de carreras cortas orientadas a las tecnologías, y los centros de formación técnica e institutos profesionales enfrentan una competencia generalmente desbalanceada con las universidades. Las dificultades por las que pasan los CFT no se deben sólo a la competencia de las universidades y los IP. La mala calidad de los servicios educativos que presta la mayoría de ellos también influye. Por ejemplo, alrededor del 70% de los CFT no dispone de una infraestructura propia y adecuada para desarrollar sus actividades, debiendo ocupar para tales efectos edificios arrendados y construidos con fines habitacionales, muchos de los cuales presentan un deteriorado estado de conservación. Es similar la situación de las instalaciones de apoyo, como bibliotecas, laboratorios, talleres, campos clínicos para el área de la salud, áreas deportivas y recreacionales.[81] La mayor parte de sus docentes están contratados en régimen hora-clase, y los únicos profesores que tienen media jornada o jornada completa de dedicación son los que detentan cargos administrativos.

Por último, existe una seria debilidad derivada del pequeño tamaño de muchos CFT. El 60% de ellos tiene una matrícula que no sobrepasa los 250 alumnos, mientras que sólo el 18% de ellos tiene una matrícula superior a los 450 alumnos[82], y sólo tres CFT tienen más de 5.000 alumnos. Estos reducidos tamaños atentan contra la obtención de las economías de escala que permitan viabilizar su desarrollo.

---

[80] Departamento CFT, División de Educación Superior, Ministerio de Educación. 1999. *Informe Consolidado de gestión*. Santiago.
[81] Ibid.
[82] Pilar Alamos. 2002. La Formación Técnica Superior en Chile. MECESUP, Boletín No. 3, Diciembre 2002, p. 8.

Con pocas excepciones, los CFT no han desarrollado mecanismos de vinculación con el sector productivo. Tampoco existe a nivel nacional un sistema que proporcione información sobre la demanda laboral de técnicos de nivel superior. Como resultado, la oferta académica de los CFT se orienta a la demanda de los estudiantes, no a la demanda de los potenciales empleadores.

Desde el año 2000, el gobierno ha buscado paliar esta situación de desmedro de la educación técnica a través de tres instrumentos principales:

- el incremento en las becas para alumnos de carreras técnicas, de unas 1.600 anuales en 1996[83] a unas 3.000 anuales en 2001 y 2002, a través del programa de Becas Nuevo Milenio (Armanet 2002:3),
- la oportunidad que se ha abierto dentro del programa MECESUP para que las universidades, los IP y los CFT puedan presentar proyectos de desarrollo de sus carreras técnicas a un fondo concursable, y que ha significado aportes por unos US$ 16 millones en tres años, y
- la extensión a las carreras técnicas del beneficio tributario disponible para las empresas que capacitan a su personal. Este mecanismo permite a las empresas descontar de impuestos el gasto que signifique financiar los estudios técnicos de sus empleados. Las instituciones de educación superior, por su parte, deben convertir sus carreras semestrales en módulos más cortos y flexibles, aptos para que trabajadores puedan cursarlos, y basados en competencias laborales aprobadas por el Ministerio de Educación.

Es aún temprano para juzgar el resultado que estas medidas tendrán en el futuro del sector técnico de la educación superior. Por lo pronto, la caída en la matrícula de los CFT se interrumpió en 2000, pero no se ha revertido substancialmente desde entonces. Sin embargo, si la conducta de las universidades tradicionales es una pista, entonces es posible concluir que hay futuro para la educación técnica en Chile: en efecto, desde el año 1998, nueve universidades del Consejo de Rectores han abierto sus propios CFT, en cumplimiento de la política del Ministerio de que las universidades canalicen su oferta técnica a través de CFT, en lugar de hacerlo a través de la misma universidad.[84] A estos se suman los tres CFT que están afiliados a universidades privadas.

---

[83] Departamento CFT, División de Educación Superior, Ministerio de Educación, 1999, *Informe Consolidado de gestión*, Santiago.

[84] Esta política podría obedecer a tres objetivos: a) apuntalar el sector de los CFT por medio de la incorporación de centros de mayor respaldo institucional, b) poner coto a la ventaja competitiva que tienen las universidades, por el sólo hecho de su mayor status, en el mercado de las carreras técnicas, y c) evitar la confusión entre carrera técnica y carrera profesional en que puedan incurrir los alumnos de carreras técnicas universitarias.

Participación de la educación superior en la capacitación laboral

La participación de las instituciones de educación superior en la capacitación laboral de trabajadores a través de cursos de especialización o reconversión laboral (duración de semanas o unos pocos meses) es aún tímida. De los 44.779 millones de pesos invertidos en capacitación con incentivo tributario en 1998, las universidades ejecutaron 3.958 millones (8.8%), los IP ejecutaron 494 millones (1.1%) y los CFT 517 millones (1.2%), dando un total para la participación de las instituciones de educación superior de 4.969 millones, o un 11% del total invertido en capacitación vía franquicia tributaria. Expresado como número de trabajadores capacitados, tenemos que las universidades capacitaron al 5.8% de la fuerza laboral entrenada bajo franquicia tributaria en 1998, los IP al 0.79% y los CFT al 0.78%, para un total de 7.3% de participación para toda la educación superior.[85] De estas cifras se puede colegir que la capacitación que hacen las instituciones de educación superior es escasamente significativa en el total, está concentrada en las universidades, y es más cara que el promedio de los cursos de capacitación ofrecidos vía franquicia.

Los CFT más grandes, como INACAP y DUOC, que mantienen relaciones estrechas con la industria, han ensayado con éxito la estrategia de dividir los programas técnicos en varios módulos de algunos meses de duración. Esta estrategia permite a los alumnos matrículados en las carreras modularizadas, que tengan una promesa de contrato de trabajo de una empresa para cuando finalicen sus estudios, beneficiarse del descuento tributario que ofrece el estado a las empresas que cubren los gastos de la capacitación. La extensión del incentivo tributario a la capacitación destinada a la obtención de un título técnico, aprobada a fines de 2001 por la Ley 19.765, podría incrementar la participación de las instituciones de educación superior en la capacitación laboral en años venideros.

Relación con el sistema social y cultural: la extensión universitaria

Como lo ha puesto de manifiesto el trabajo de Patricio Donoso (2001), la extensión universitaria ha seguido en Chile los vaivenes conceptuales que han mecido, y a veces, sacudido a la universidad. En los años ’20 es cuando por vez primera se reconoce a la extensión como una función importante de la universidad, tanto en las universidades como en la legislación. En ese entonces, la extensión era vista como la difusión del conocimiento a quienes se encontraban fuera del mundo del estudio, a través de las prácticas profesionales de los alumnos y de lo que hoy llamaríamos capacitación y

educación continua. Durante los años ’30 al ’60 surge el concepto de la extensión artística y cultural, asociado al protagonismo de la universidad en la difusión del teatro, el cine, los conciertos, las exposiciones de plástica, etc. La noción de extensión vuelve a experimentar un giro durante la década de 1960, cuando la universidad se convierte en “conciencia crítica” de la sociedad y, comprometida con el cambio de las estructuras, asume la responsabilidad de modelar a la sociedad según un ideario político y social. La interrupción de la democracia acarrea, naturalmente, una redefinición del rol de la universidad en la extensión, esta vez enfatizando la difusión del conocimiento y la educación continua, pero el auge de la extensión va de la mano con la apertura de nuevos mercados, y la procura de nuevos clientes y nuevas fuentes de financiamiento que caracterizan a la universidaed chilena desde finales de la década de los ochenta.

Donoso resalta, correctamente a nuestro juicio, el pragmatismo con que enfrentan las universidades hoy el tema de la extensión. En efecto, sin que ella haya dejado de ser una forma de expresión de la universidad en la sociedad, debe hoy justificarse también como aporte al desarrollo institucional de la universidad que la ejecuta. Dado que muchas actividades de extensión, especialmente del tipo artístico, son deficitarias, su justificación, que no puede hallarse en la generación de excedentes, ha de encontrarse en la capacidad que ellas tienen de construir o dar lustre a la imagen de la universidad, un activo importante en el ambiente competitivo en que ellas se desenvuelven.

Coordinación entre la educación superior y los demás niveles del sistema educativo, y articulación de la educación superior como sistema

En el año 2000 el Ministerio convocó a paneles de expertos a debatir los principales problemas de la educación superior y a formular recomendaciones para superarlos. Uno de los temas principales discutidos en este *Foro de la Educación Superior* fue el de la articulación del sistema de educación superior.

El origen de la preocupación por este tema está en que los cambios que impone la sociedad del conocimiento al mundo del trabajo exigen un sistema de educación permanente en todos los niveles y áreas de actividad, planteando un desafío de adaptación a la educación superior. Ha quedado atrás la época en que la obtención de una credencial académica o profesional en la juventud era suficiente para trabajar toda la vida. Como lo expresara el documento final del *Foro*: [86]

---

[85] Fuente: Estadística del Departamento de Estudios, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Ministerio de Trabajo, Chile

[86] Ministerio de Educación. 2001. Foro de la Educación Superior, Comisión III “Articulación del sistema de educación superior”, p. 1.

> La sociedad del conocimiento y sus manifestaciones en el mundo del trabajo exigen un sistema de educación superior flexible que ofrezca múltiples vías de entrada y salida para sus estudiantes, que se acomode a las variadas necesidades y ritmos de aprendizaje de clientelas cada vez más diversas, que ofrezca educación a lo largo de toda la vida de las personas en el lugar que ellas lo demanden, en la forma en que lo soliciten y en la oportunidad que lo pidan, haciendo posible alternar períodos de estudio con períodos de trabajo, cambiar de oficio o profesión en forma eficiente, y agregar nuevos conocimientos y destrezas a las que ya se poseen.

Sin embargo, el modelo básico de formación de las universidades chilenas sigue en general respondiendo a otra era, con carreras de currículum rígido que típicamente admiten apenas una media docena de cursos electivos, con planes de estudio largos (cinco años es la duración normal del plan de estudios de una carrera profesional), cerradas a transferencias de alumnos desde otras carreras y otras universidades, y repletas de asignaturas de especialización profesional, donde no menos de seis asignaturas por semestre es la regla.

Hay que reconocer, eso sí, que en los últimos años se han ensayado innovaciones importantes en este campo, principalmente a través de programas de bachillerato de formación general de dos años de duración, al cabo de los cuales el bachiller opta por alguna carrera profesional, que puede completar en cuatro años. También merecen destacarse la reducción a cuatro años de la duración de algunas carreras de ciencias sociales, humanidades y ciencias naturales en algunas universidades tradicionales, en un esquema de articulación del tipo 4+2 con el grado de magister. Así, también, el creciente reconocimiento de estudios universitarios incompletos como base para postular a programas especiales, que son más cortos y están dirigidos a la obtención de un título profesional. Estas innovaciones a las que se suma el desarrollo de la educación a distancia, especialmente en las universidades tradicionales del Norte del país, son alentadoras, pero están aún lejos de significar una transformación a escala global del pregrado en la dirección que el mundo actual demanda.

A la rigidez de los programas de formación se agrega la ausencia de pasarelas entre los tres niveles de formación: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Esta estructura en tres niveles no ha operado satisfactoriamente como sistema, en el sentido de que las articulaciones entre niveles son prácticamente inexistentes. Por otra parte, los planes de estudio de los centros de formación técnica no están coordinados con los de la educación media técnico-profesional, ni con los de las carreras profesionales, haciendo ilusoria la continuidad de estudios de un nivel al siguiente. Son todavía muy escasas las instancias de colaboración entre instituciones del

mismo o de diferente nivel. Más allá de los requerimientos derivados de la necesidad de competir, cada institución actúa aisladamente en la formulación de su oferta académica.

Por último, la preocupación por el tema de la articulación deriva de que algunos de los mecanismos de coordinación que sí existen en algunas instancias son de objetable calidad, como es el caso de muchos programas especiales de titulación o regularización de estudios. Los programas especiales ofrecen versiones cortas vespertinas o sabatinas de carreras profesionales o programas de licenciatura a maestros, técnicos y personas con estudios profesionales incompletos que pueden demostrar experiencia profesional relevante. El concepto detrás de estos programas es plausible, lo que no es defendible es el abuso en que algunas universidades públicas y privadas han incurrido, encogiendo los requisitos de titulación, delegando las responsabilidades docentes a personal no calificado, y matrículando a personas que no cumplen con el perfil ostensiblemente declarado para el programa.

Coordinación con la educación secundaria

Como siempre, pero aparentemente ahora más que nunca, los profesores universitarios se quejan de la mala preparación académica de los egresados de la educación media, que en su gran mayoría carecerían de las características esenciales requeridas para el ingreso a la educación terciaria. Decimos que es posible que el reclamo tenga hoy más fundamento que en el pasado, debido a que el aumento en la cobertura de la educación superior hace que alumnos de pobre rendimiento que anteriormente quedaban fuera del sistema por esa causa, hoy se encuentren dentro de él. Reducir este desajuste entre los perfiles de entrada requeridos por la educación superior y los los conocimientos y aptitudes de los egresados de la educación secundaria es uno de los objetivos en que está empeñada la reforma dicha enseñanza, actualmente en marcha. El reemplazo de la Prueba de Aptitud Académica, que mide aptitudes y no conocimientos, por una nueva prueba de selección para la universidad que ponga énfasis en el dominio del currículum de la enseñanza secundaria, cambio que ha propuesto el Ministerio de Educación, también contribuiría, se espera, a estrechar esta brecha.

Una falencia de articulación especialmente notoria es la superposición de contenidos curriculares que se da entre la enseñanza secundaria técnico-profesional y las carreras de los CFT. En muchas áreas los CFT enseñan lo mismo que se supone los alumnos han aprendido en la

secundaria técnica.[87] En las especialidades representadas tanto a nivel de secundaria como a nivel postsecundario, los programas técnicos postsecundarios debieran partir desde donde la secundaria terminó, pero no existe un mecanismo en Chile que permita conseguir esa coordinación curricular.

En la ponderación de este problema debe tenerse en cuenta que, como nos recuerda el *Foro de la Educación Superior*, la creación de la figura de CFT en 1981 no obedeció a la idea de abrir a los egresados de la enseñanza media técnica (EMTP) una vía de continuidad de estudios, sino a la necesidad de acomodar, sin expandir las universidades, una mayor demanda por estudios superiores. La enseñanza secundaria técnica, por su parte, no está orientada a preparar a sus alumnos para continuar estudios superiores, sino para habilitarlos de cara al mundo del trabajo. Señala el *Foro*: [88]

> Mientras la EMTP constituyó un sector muy minoritario de la enseñanza media, la falta de articulación entre la educación técnica media y la superior no fue percibida como un problema. Hoy día, cuando la EMTP representa el 45% de la matrícula de educación media, cuando muchos de sus egresados buscan estudios superiores, y los centros de formación técnica continúan dedicados mayoritariamente a carreras de administración y comercio pensadas para egresados de la modalidad científico-humanista, surge el problema de integrar eficientemente a los egresados de la EMTP a la formación técnica superior.

Un antecedente auspicioso en la coordinación entre educación secundaria y formación técnica postsecundaria está representado por el creciente interés de las corporaciones educacionales vinculadas a las ramas de la producción de crear sistemas de educación continua para sus clientes, a través de la articulación de varias entidades educacionales—los establecimintos de enseñanza secundaria que esas corporaciones administran, los CFT y los IP pertenecientes a las mismas corporaciones—en un sistema de educación permanente flexible, modular, con alternancia entre clases teóricas y práctica laboral. La intención de estas corporaciones educacionales es alinear los currícula de los tres niveles—educación secundaria, CFT e IP—de modo de permitir una eficiente continuidad de estudios entre un nivel y el siguiente.

Así, por ejemplo, INACAP, que es el CFT más grande del país y uno de los de mayor prestigio, y pertenece a la Confederación de la Producción y el Comercio (principal asociación de industriales y comerciantes), está embarcado en un proceso de articulación de sus programas de

[87] Un factor que aminora este problema es el hecho que, a pesar que la enseñanza secundaria en su modalidad técnica matrícula al 45% de los estudiantes secundarios, sólo cerca del 22% del alumnado de los CFT proviene de esa modalidad de la secundaria.
[88] Ministerio de Educación. 200. Foro de la Educación Superior, Comisión III "Articulación del sistema de educación superior", p. 3.

estudio con los de los liceos secundarios que pertenecen a las corporaciones educacionales de la Sociedad Nacional de Agricultura y la Cámara Chilena de la Construcción.

El siguiente paso en este proceso de articulación sería autorizar a ofrecer carreras cortas de nivel postsecundario a los mejores establecimientos de enseñanza secundaria técnica, y permitir a los mejores CFT ofrecer educación secundaria técnica. Estas ideas han sido propuestas, pero no es claro que susciten consenso, y requerirían además importantes reformas legales para su implementación.

Formación de docentes

En Chile la formación de maestros para el sistema escolar tiene lugar íntegramente en instituciones de educación superior, universidades e institutos profesionales, a través de programas de estudio de 9 ó 10 semestres de duración. Al año 2002, la matrícula de pregrado en carreras del área de educación en universidades e institutos alcanzaba a casi 60.000 estudiantes, es decir, un 14% de la matrícula total de la educación superior chilena en universidades e institutos. De ellos, 64% estaba matrículado en universidades tradicionales, 25% en universidades privadas, y 11% en institutos profesionales.[89] Mientras en las universidades privadas la carrera con mayor matrícula en dicho año es Educación Parvularia, con un 39% del total, seguida de cerca por Educación Básica, con un 35%, y más de lejos por Educación Media con 17% y Educación Diferencial con 9%, en las universidades tradicionales los porcentajes son 42% para Media, 35% para Básica, 15% en Parvularia, y 8% en Diferencial.[90] La diversa distribución entre uno y otro sector de universidades puede deberse, por una parte, a la mayor fortaleza de la demanda por Educación Parvularia entre los estratos socio-económicos medios y altos que tienen mayor acceso a las universidades privadas, y por la otra, a que la Educación Media, a diferencia de Educación Básica y Parvularia, requiere alguna capacidad instalada de docencia en las materias sustantivas de ciencias, artes, ciencias sociales y humanidades que conforman el currículum de las especialidades de la educación secundaria, capacidad que se encuentra en mayor disponibilidad en las universidades tradicionales que en las privadas.

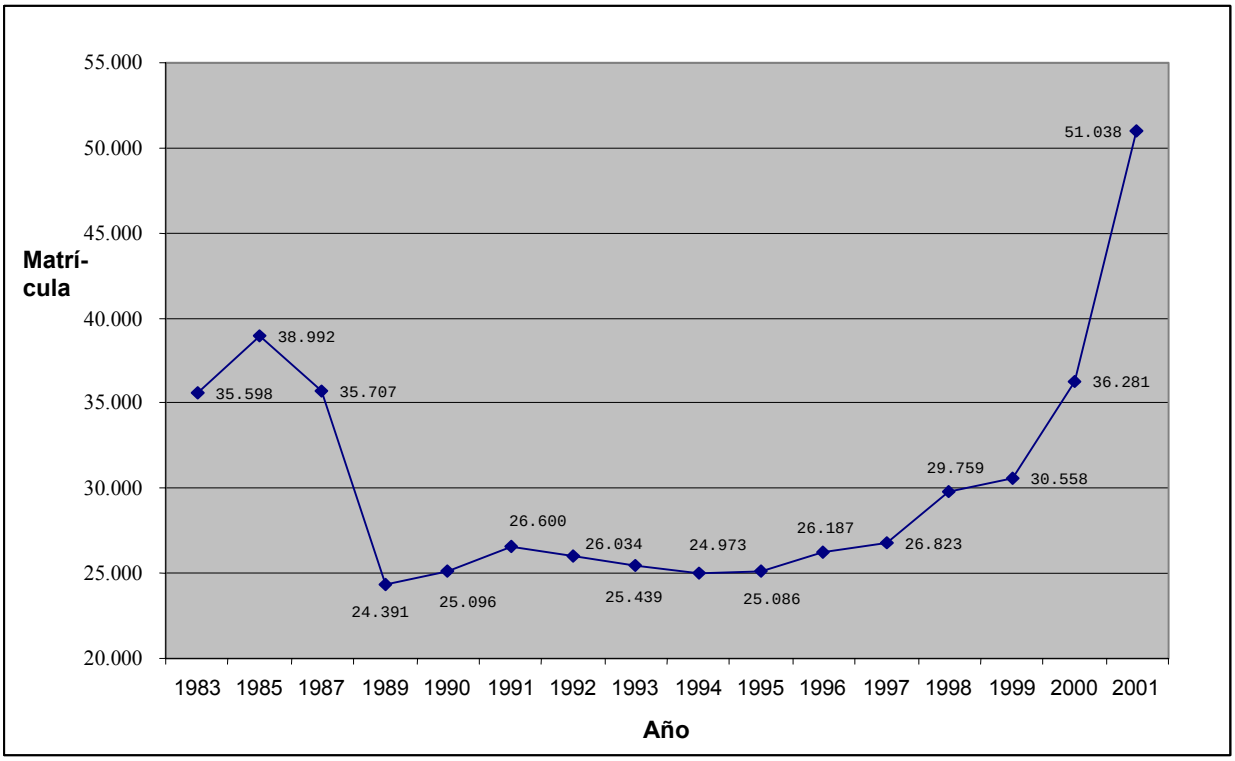
A principios de la década de 1980 el gobierno militar transfirió a las municipalidades la administración de los establecimientos escolares primarios y secundarios públicos, que hasta entonces dependían del Ministerio de Educación, y puso a los maestros bajo el régimen laboral de

[89] Fuente: Ministerio de Educación, Sistema de educación superior. Compendio de Educación Superior: http://www.mineduc.cl/superior/compendio

[90] Ibid. Debe hacerse notar que en estos datos sobre distribución de la matrícula entre las distintas carreras de educación el Ministerio en su base de datos pública sólo considera aquellas carreras que sólo pueden ser ofrecidas por universidades, excluyéndose así las Pedagogías en Educación Física, Psicopedagogía y otras que no tienen el carácter de exclusivamente universitarias.

derecho privado aplicable al común de los trabajadores, en lugar de un estatuto público. El propósito de la reforma fue hacer más eficiente la gestión de las escuelas y liceos, y de paso atomizar el poder de presión del gremio magisterial. Es probable que la devaluación del prestigio del magisterio asociada a esta "municipalización" de la educación pública, en conjunto con la caída en los salarios de los docentes como producto de la contracción del gasto social derivada de la recesión de 1980, hayan incidido en el deterioro del atractivo de las carreras de educación entre la juventud en los '80 y buena parte de los '90, de que da cuenta el Gráfico No. 9. En 1970 las carreras de educación representaban el 30% del total de la matrícula de pregrado en la educación superior chilena, proporción que había bajado a 23.9% en 1985 (Brunner 1986:98). La generalizada difusión en la década de los '80 de la idea que las carreras de educación estaban "saturadas" también debe haber hecho su parte para restar atractivo a las vocaciones docentes. Lo cierto es que la matrícula en las carreras del área de educación en Chile cayó un 30% en la década de los '80, manteniéndose hasta fines de la década del '90 en el nivel alcanzado después de la caída. Los puntajes de ingreso de los alumnos también disminuyeron en dicho período (Aylwin 1999). A partir de 1998 se advierte una marcada tendencia hacia el crecimiento, que ha llevado a duplicar la matrícula entre ese año y 2001. Los puntajes en la Prueba de Aptitud Académica de los alumnos que ingresaron a Pedagogía muestran también un quiebre de la tendencia a la baja registrada durante la década, superando en 1999 el promedio alcanzado en 1994 (Aylwin 1999:124-5).

Gráfico No. 9
Evolución de la matrícula en carreras de pregrado del área de educación, profesionales y técnicas, en las instituciones chilenas de educación superior, años 1983-2001



Fuente: http://www.mineduc.cl/superior/compendio/doc/2.1.3_C.xls

Esta expansión coincide con las políticas de mejoramiento de los salarios implementadas en la década de los ’90, a través de las cuales las remuneraciones promedio de los docentes se duplicaron en términos reales entre 1990 y 1997 (Cox y González 1997:22), lo que se compara con una caída de aproximadamente un 40% en la década de los ’80. Al mismo tiempo, el discurso sobre la saturación del mercado laboral de los profesores ha ido siendo reemplazado por su inverso: la escasez de ellos, especialmente en la medida que el sistema escolar avanza hacia la implementación de la jornada escolar completa. Asimismo, el crecimiento es coetáneo con las acciones de fomento a la formación de docentes desarrolladas por el Ministerio de Educación desde 1980.

Dichas acciones de fomento surgen en parte de las necesidades de ajustar la formación de profesores—que debe recordarse aquí, es llevada a cabo por las instituciones de educación superior con entera autonomía del gobierno—a los requerimientos introducidos por la reforma educacional llevada a cabo en la década de los ’90 en la educación primaria y secundaria, y también de la urgencia por elevar el nivel de calidad en los programas de formación inicial de docentes. Los

instrumentos principales de esta política han sido las becas que permiten a alumnos con buenas notas en la secundaria y buenos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica matrícularse en carreras de pedagogía, asumiendo el estado la mayor parte del arancel durante toda la carrera (Beca para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía, y Beca Juan Gómez Millas), y las acciones del Ministerio de Educación canalizadas a través del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes,[91] cuyo objetivo es mejorar la calidad de la formación de maestros para todos los niveles del sistema educativo mediante aportes de co-financiamiento para la realización de proyectos que las universidades presentaron a un concurso nacional. Dicho concurso, realizado en 1998, adjudicó unos US$ 30 millones en proyectos de mejoramiento en 17 universidades, para un período de cuatro años, con una cobertura de cerca del 80 por ciento de los estudiantes matrículados en carreras de Pedagogía en el país. Los proyectos han consistido en la revisión de los currículos de formación, en el desarrollo de nuevos sistema de práctica desde los primeros años de las carreras en escuelas y liceos, en el perfeccionamiento del cuerpo académico a través de pasantías y estudios de postgrado en el extranjero y contratación de académicos jóvenes con buena formación, en acciones para mejorar la calidad de los postulantes a las carreras de Pedagogía, en el mejoramiento de la infraestructura física y bibliotecas, y una mayor interacción con el sistema escolar y entre las universidades participantes.

Un interesante desarrollo en la formación de maestros desde 1999 ha sido la creación en algunas universidades tradicionales de programas especiales de Pedagogía en Educación Media para titulados y graduados de otras profesiones, quienes reciben sus títulos de Profesor de Enseñanza Media tras dos o tres semestres. Aunque la matrícula en estos programas es aún escasa, ellos han abierto una nueva vía de acceso a la profesión docente (Aylwin 1999).

Movilidad estudiantil al interior de la educación superior

No existen mecanismos regulares de reconocimiento y continuidad de estudios entre CFT, IP y universidades, permaneciendo cada uno prácticamente como compartimentos estancos. La falta de oportunidades para pasar de la formación técnica a la profesional (universitaria o no) no debe, sin embargo, exagerarse, por cuanto en los últimos años se ha desarrollado un floreciente mercado de programas especiales que dan variados títulos profesionales y licenciaturas a técnicos, personas con estudios superiores incompletos, maestros, y demás individuos disconformes con su nivel de titulación. Estos programas especiales, impartidos donde quiera que haya demanda y capacidad de pago, y en modalidades part-time y semi-presenciales, por universidades públicas y privadas e

[91] http://www.mineduc.cl/superior/financiamiento/fortalecimt.htm

institutos profesionales, son en muchos casos de un nivel de exigencia mucho menor al de los programas regulares, con lo cual se han configurado dos sistemas de educación superior: el regular, respecto del cual la rigidez y falta de articulación de los programas de estudio continúan siendo críticas válidas, y el "especial", que opera como un verdadero mercado informal de credenciales, cuyo problema no es la falta de dinamismo o flexibilidad, sino la sobreabundancia de ellos, que conspiran contra la calidad de la formación profesional y la fe pública.

Otro tanto sucede con la transferencia de alumnos de una institución a otra del mismo nivel. Es cierto que no existen en Chile mecanismos de acumulación de créditos por cursos aprobados, que permitan transferir cursos de una institución a otra en forma expedita y transparente, pero por la vía de regímenes laxos de convalidaciones, especialmente en el sector privado, muchos alumnos pasan de una institución a otra con reconocimiento de sus estudios previos. Nuevamente aquí el problema no es de falta de movilidad, sino de los complacientes estándares que la rigen en muchas instituciones receptoras.

En el plano de los programas regulares, el diseño curricular que más se acerca a proporcionar oportunidades de continuidad de estudios es el de las llamadas "salidas intermedias", a través de las cuales los alumnos enrolados en un carrera larga obtienen al cabo de dos años un título técnico "intermedio", el cual se convierte en título terminal en caso que no lleguen a completar la carrera profesional. Si bien este es un mecanismo usado con especial frecuencia en carreras de administración, informática y algunas tecnologías, su validez como sistema para formar técnicos ha sido cuestionada, con el argumento que los dos primeros años de una carrera profesional de cuatro o cinco años debieran ser bastante diferentes en contenido y objetivos de los de una carrera técnica terminal de dos años.

En los casos en que una misma entidad controla un IP y un CFT, existen por lo general sistemas de continuidad de estudios desde el nivel técnico al nivel profesional, que permiten a los graduados técnicos agregar sólo dos años de formación para obtener el título profesional.

Los fenómenos de globalización e internacionalización y su influencia

Una encuesta sobre actividades internacionales aplicada a fines de 1997 a las universidades tradicionales y privadas chilenas (González y Espinoza 1998: 167-184) revela que la internacionalización figura entre sus principales prioridades de desarrollo. Al tradicional intercambio de académicos, en los últimos años se han agregado numerosos programas de postítulo y postgrado conjuntos con universidades extranjeras, principalmente de Europa, y en especial de España; y una intensificación del intercambio estudiantil en el pregrado, que por razones de costo es

más intensa en la recepción de estudiantes extranjeros en Chile, principalmente de EE.UU., que en el envío de estudiantes chilenos al extranjero. Las universidades chilenas, por otra parte, continúan siendo una opción para miles de estudiantes Latinoamericanos.

Más allá de las buenas intenciones, y no obstante estos esfuerzos, la educación superior chilena tiene mucho que avanzar en esta dimensión de la globalización. Son escasos los ejemplos de internacionalización de los planes de estudio de las carreras (González y Espinoza 1999:170), la enseñanza de una segunda lengua no está generalizada, la proporción de estudiantes chilenos que sale a hacer semestres en el extranjero es insignificante en el total, hay sólo dos universidades con sedes en el extranjero, y la educación a distancia es inexistente o incipiente, salvo en las universidades del norte del país. Naturalmente, la exposición de los investigadores chilenos a la comunidad académica internacional es muy alta, pero eso ha sido así desde antes que el discurso de la globalización se convirtiera en un lugar común.

La presencia de la internacionalización en la agenda de las universidades chilenas es en parte una reacción a la inquietud por la llegada al país de la oferta de postgrado de universidades extranjeras, especialmente abundante en los programas de MBA. Además, la instalación en Chile de una oficina de la Universidad de Heidelberg en 2001 y de una oficina del David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard en 2002, han puesto en guardia a las universidades chilenas frente a un temible escenario futuro: la competencia *in situ* de las grandes universidades del mundo. Finalmente, la instalación en Chile de Sylvan International Universities—una compañía estadounidense con fines de lucro con universidades en Suiza, España, México y EE.UU—a través de la compra, en 2002, de la privada Universidad de Las Américas, y en 2003, de la también privada Universidad Andrés Bello, han venido a confirmar que la competencia en la educación superior es hoy día un asunto transnacional.

Capítulo 4. El sistema de educación superior

A continuación presentamos un panorama de la estructura del sistema de educación superior chileno a través de la descripción de los diversos tipos de instituciones que la componen, sus funciones, las clasificaciones que admiten, y sus características, para analizar luego el acceso y cobertura del sistema.

Tipos de instituciones

La ley chilena (art. 29 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) expresa que el estado reconoce oficialmente a cuatro tipos o clases de instituciones de enseñanza superior:

a) Universidades.
b) Institutos Profesionales.
c) Centros de Formación Técnica.
d) Instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

Esta clasificación se basa en la misión de la entidad, pero hay otras clasificaciones que pueden hacerse de las instituciones de educación superior oficialmente reconocidas, atendiendo a otros criterios:[92]

1. Atendiendo a si forman parte de la administración del estado: instituciones estatales y privadas.
2. Según el criterio histórico: instituciones "tradicionales" y "privadas".
3. Dependiendo de si se originaron a partir de otra institución o no: instituciones originarias y derivadas.
4. Atendiendo a la integración del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas: universidades del Consejo de Rectores e instituciones que no lo integran.
5. Conforme la etapa en que se encuentran en su proceso de formación: instituciones plenamente autónomas e instituciones con autonomía limitada.
6. Atendiendo al ámbito de su quehacer: instituciones civiles e instituciones de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, y de la Dirección General de Aeronáutica Civil.
7. Según su ubicación geográfica: instituciones metropolitanas y regionales

Estas clasificaciones corresponden propiamente a las entidades que gozan de reconocimiento oficial como instituciones de educación superior. Entre las entidades que carecen de

[92] Seguimos en esta parte a Bernasconi (1994:25-50).

dicho reconocimiento encontramos a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica mientras están en etapa de formación, previa al reconocimiento oficial, a los centros académicos independientes, también llamados entidades no universitarias de investigación[93] y, finalmente, todas las academias, institutos, centros de estudio u demás entidades que sin ser universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica ni instituciones educacionales dependientes de las Fuerzas Armadas y de Orden, realizan cursos de nivel post-secundario no conducentes a grados académicos ni títulos profesionales.

En apoyo de las funciones privativas de las instituciones oficialmente reconocidas, la ley prohibe, bajo sanción penal,[94] denominar "Universidad" o "Instituto Profesional" a cualquier entidad, institución, o establecimiento que no se haya constituido como tal en conformidad con la ley. Asimismo, la ley prohibe el uso de la expresión "universitario" en los títulos que otorguen y en las actividades que realicen entidades que no son universidades, y dispone que sólo las universidades y los institutos profesionales pueden emplear en los títulos que otorguen la expresión "título profesional."

Clasificación de las instituciones de educación superior según la naturaleza de su misión: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y de la Dirección General de Aeronáutica Civil

Los tipos institucionales de instituto profesional y centro de formación técnica son creaciones de la reforma de 1981, mientras que el reconocimiento explícito de los establecimientos post-secundarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y de la Dirección General de Aeronáutica Civil es obra de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990 (LOCE), aunque tanto su creación como la práctica de otorgar títulos y grados es en ellos anterior a dicha ley.

La universidad está legalmente definida como "una institución de educación superior, de investigación, raciocinio y cultura que, en el cumplimento de sus funciones, debe atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, al más alto nivel de excelencia" (art. 1° DFL N°1 de Educación de 1980). La universidad es una institución autónoma que goza de libertad académica y que se relaciona con el estado a través del Ministerio de Educación (art. 3° DFL N°1 de Educación de 1980). Como principio, la autonomía se aplica a todas las universidades. Sin embargo, la magnitud de los efectos de la autonomía varía en las distintas universidades según si

[93] Los Centros Académicos Independientes son instituciones académicas de investigación científica y de docencia superior, como FLACSO, CIDE, CIEPLAN o ILADES. No están reconocidos como instituciones de educación superior, pero pueden optar a través de CONICYT a fondos públicos para la investigación, según el procedimiento regulado por la Resolución No 778 (Diario Oficial del 2-11-92) del Ministerio de Educación.
[94] Art. 3° del D.L. 3.631 de Justicia, publicado en el Diario Oficial de 28 de febrero de 1981.

están sujetas a supervisión estatal o no lo están. Sólo estas últimas gozan de autonomía plena. Las otras tienen autonomía limitada.[95]

De conformidad con la ley (art. 2° DFL N°1 de Educación de 1980), corresponde especialmente a las universidades:

- Promover la investigación, creación, preservación y transmisión del saber universal y el cultivo de las artes y de las letras.
- Contribuir al desarrollo espiritual y cultural del país, de acuerdo con los valores de su tradición histórica.
- Formar graduados y profesionales idóneos, con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades.
- Otorgar grados académicos y títulos profesionales reconocidos por el estado.
- En general, realizar las funciones de docencia, investigación y extensión que son propias de la tarea universitaria.

Las universidades otorgan títulos profesionales y técnicos y toda clase de grados académicos, en especial, los de licenciado, magister y doctor. Los títulos profesionales que requieren la previa obtención de una licenciatura, sólo pueden ser otorgados por las universidades; sin embargo, el título de abogado es conferido por la Corte Suprema de Justicia de conformidad a la ley. La ley señala taxativamente cuáles títulos profesionales requieren la obtención previa del grado de licenciado, cumpliendo con ello el mandato del artículo 19 N°16 de la Constitución, que dice, en lo pertinente: "La ley determinará las profesiones que requieren grado o titulo universitario..."

Las universidades estatales sólo pueden crearse por ley, en tanto que las universidades privadas deben crearse conforme a los procedimientos administrativos establecidos en la LOCE, debiendo organizarse siempre como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro.

Los institutos profesionales están definidos legalmente como "instituciones de educación superior que, en el cumplimiento de sus fines, deben atender adecuadamente los intereses y necesidades del país, mediante la formación de profesionales con los conocimientos necesarios para el ejercicio de sus respectivas actividades" (art. 1° DFL N°5 de Educación de 1981). Son, en el mismo sentido que las universidades, instituciones autónomas que gozan de libertad académica y que se relacionan con el estado a través del Ministerio de Educación. Corresponde a los institutos otorgar títulos profesionales, con excepción de aquellos que requieren previa licenciatura, y títulos de técnico de nivel superior, en las áreas en que otorgan los anteriores. No otorgan grados académicos de ninguna especie.

[95] Al sentido y alcance de la autonomía se dedica una sección en el Capítulo 5.

Los institutos profesionales estatales sólo podrán crearse por ley. En la actualidad, y desde 1993, no existe ninguno con ese carácter, aunque hubo casi una docena de institutos estatales en la década de los ’80, originados de las sedes regionales de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, que posteriormente se fusionaron con universidades ya existentes o se convirtieron en nuevas universidades. Los institutos profesionales de carácter privado deben organizarse como personas jurídicas de derecho privado, pudiendo tener fines de lucro.

Los centros de formación técnica están definidos legalmente como “establecimientos de enseñanza superior cuyo objetivo fundamental es el de formar técnicos idóneos con la capacidad y conocimientos necesarios para el ejercicio de las respectivas actividades” (art. 1° DFL N°24 de Educación de 1981). Los centros de formación técnica sólo otorgan títulos de técnico de nivel superior. Los centros de formación técnica estatales sólo pueden crearse por ley (no ha existido nunca un caso). Los de carácter privado deben estar organizados como personas jurídicas de derecho privado, pudiendo tener fines de lucro.

Las instituciones de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, y de la Dirección General de Aeronáutica Civil desarrollan actividades docentes, de investigación y de extensión de nivel superior, cuyo objetivo fundamental es formar profesionales y técnicos, con los conocimientos necesarios para el cumplimiento de las funciones de defensa, orden y seguridad que les encomienda la Constitución Política de la República. Dichas instituciones son la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, las Academias de Guerra y Politécnicas, las Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, las Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas, la Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y la Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile (art. 71 LOCE).

Estos establecimientos de educación superior se rigen en cuanto a su creación, funcionamiento y planes de estudios, por sus respectivos reglamentos orgánicos y de funcionamiento y se relacionan con el estado a través del Ministerio de Defensa Nacional. Los títulos profesionales y técnicos, así como los grados académicos que otorguen,según correspondan a la naturaleza de la enseñanza impartida y en los ámbitos inherentes a sus respectivos quehaceres profesionales son equivalentes, para todos los efectos legales, a los de similares características que otorgan las otras instituciones de enseñanza superior reconocidas por el estado.

Clasificación de las instituciones de educación superior atendiendo a si forman parte de la administración del estado: instituciones estatales y privadas.

Son instituciones estatales las que pertenecen al estado, e instituciones privadas las que no pertenecen al estado, sino a entidades particulares o a la Iglesia Católica. Actualmente son instituciones de educación superior del estado a) las universidades estatales,[96] y b) los establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, y de la Dirección General de Aeronáutica Civil.[97] No existen hoy día institutos profesionales ni centros de formación técnica estatales. Las 16 universidades del estado son personas jurídicas de derecho público, autónomas y con patrimonio propio. Ellas son: la de Chile, la de Santiago de Chile (hasta 1981 denominada Universidad Técnica del Estado), la Metropolitana de Ciencias de la Educación, y la Tecnológica Metropolitana, ubicadas en la capital, la de Valparaíso y la de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, en la ciudad de Valparaíso, la de la Frontera (en la ciudad Temuco), la de Magallanes (en Punta Arenas), la de Atacama (en Copiapó), la de Tarapacá (en Arica), la Arturo Prat (en Iquique), la del Bío Bío (en Concepción), la de Los Lagos (en Osorno), y las Antofagasta, La Serena, y Talca, en las ciudades homónimas.

Son instituciones privadas a) las universidades que no pertenecen al estado, b) todos los institutos profesionales actualmente existentes, y c) todos los centros de formación técnica actualmente existentes. Entre las universidades que no pertenecen al estado se cuentan las 38 privadas creadas desde 1981 y que aún subsisten[98] (que son a las que comúnmente se alude con la designación de "universidades privadas"), las seis universidades de la Iglesia Católica[99]—la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Católica del Norte, la Universidad Católica del Maule (en Talca), la Universidad Católica de Temuco y la Universidad Católica de la Santísima Concepción (en Concepción)—y tres

[96] Estas instituciones se rigen por las disposiciones de la LOCE en lo que les fuesen aplicables, por las leyes que hacen referencia a ellas, por sus estatutos y reglamentos en cuanto no sean contrarios a éstas y supletoriamente, por las normas de derecho privado.
[97] Ellas se rigen por la LOCE, sus respectivos reglamentos orgánicos y de funcionamiento y por las normas a que están sujetos los organismos y servicios de la Administración Pública.
[98] Ellas se rigen por LOCE, las normas del Código Civil sobre corporaciones y fundaciones y el reglamento respectivo (Decreto Supremo 110 de 1979 del Ministerio de Justicia), luego por sus estatutos y por las reglamentaciones internas dictadas en conformidad con ellos y, supletoriamente, por las normas generales del derecho privado.
[99] Las Universidades de la Iglesia Católica se rigen por la LOCE, los cánones 807 al 813 del Código de Derecho Canónico, por las Constituciones Apostólicas de Juan Pablo II sobre Las Universidades Católicas y las Universidades y Facultades Eclesiásticas, por la legislación complementaria de la Iglesia, por sus Estatutos y las normas dictadas conforme a ellos y, supletoriamente, por la legislación común aplicable a los particulares.

universidades creadas por particulares antes de 1981, a saber, la Universidad de Concepción, la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad Austral.[100]

No obstante su naturaleza jurídica privada, las seis universidades católicas y las tres universidades privadas más antiguas (creadas antes de 1981) son generalmente consideradas como entidades de vocación o misión pública, aunque no sean estrictamente estatales, y suelen llamarse a sí mismas "universidades particulares de carácter público." Ya desde 1927 la legislación chilena reconocía a la enseñanza particular como "actividad de cooperación al cumplimiento de la función educacional" del estado. Por medio de tales declaraciones, el estado reconocía que dichas instituciones se asociaban a él para el desarrollo de la función educacional, definida por ley como función pública. En otras palabras, si bien estas universidades habían sido creadas por particulares y eran administradas por éstos, su quehacer trascendía la esfera de los intereses particulares, situándose en el campo de los intereses públicos. Aunque no forman parte del estado, desempeñan una función pública. Desde luego, aquí la expresión "pública" no está usada en un sentido jurídico-administrativo, sino como alusiva al interés general de la nación.

Esta no es una cuestión puramente honorífica. Se concretó en su momento y se sigue manifestando hoy en los subsidios financieros que el estado asigna a estas universidades, junto a las estatales, y en la pertenencia de ellas al Consejo de Rectores.

Clasificación de las instituciones de educación superior según el criterio histórico: instituciones "tradicionales" y "privadas"

Esta clasificación idiosicrática, pero muy usada, obedece a un convencionalismo generalmente aceptado por la comodidad que significa poder aludir globalmente, con el adjetivo "tradicional", a todas las universidades que como tales, o como sedes de una institución mayor, preexistían a la reforma de la educación superior iniciada en 1981 (actualmente son 25 instituciones). Las demás, las "no tradicionales", son las privadas creadas a partir de 1981.

La forma jurídicamente correcta de referirse a las universidades tradicionales es usando la frase "las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y las universidades e institutos profesionales que se derivaron de ellas y las sucesoras de algunas de ellas" (al estilo del art. 80 LOCE). La complejidad de la frase pone en evidencia por qué se ha hecho tan popular la expresión universidades "tradicionales."

[100] Estas tres universidades se rigen por la LOCE, las normas del Código Civil sobre corporaciones y fundaciones y el reglamento respectivo (Decreto Supremo 110 de 1979 del Ministerio de Justicia), luego por

Clasificación de las instituciones de educación superior atendiendo a si se originaron a partir de otra institución o no: instituciones originarias y derivadas

La reforma estructural de la educación superior iniciada en 1981 produjo el desmembramiento de la Universidad de Chile y de la entonces Universidad Técnica del Estado, cuyas sedes sirvieron como bases a la constitución de 14 nuevas instituciones estatales en regiones, comúnmente llamadas universidades "derivadas".

Esta "deriva" de instituciones no ha sido exclusiva del sector estatal. En julio de 1991 tres sedes de la Pontificia Universidad Católica de Chile se constituyeron como nuevas universidades católicas independientes: las Universidades Católicas de Talca, de Temuco y de la Santísima Concepción. Estas tres universidades pueden agregarse al grupo de las derivadas, que alcanzaría entonces al número de 17 derivadas. Las originarias son las restantes 8 instituciones que no se formaron a partir de universidades preexistentes, es decir, las estatales Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile, las católicas Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad Católica del Norte, y las privadas de carácter público Universidad de Concepción, Universidad Técnica Federico Santa María y Universidad Austral de Chile.

Clasificación de las instituciones de educación superior atendiendo a la integración del Consejo de Rectores: instituciones que integran el Consejo de Rectores e instituciones que no lo integran.

Forman parte del Consejo de Rectores los titulares de las siguientes 22 instituciones:

- Universidad de Chile.
- Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Universidad de Concepción.
- Universidad Católica de Valparaíso.
- Universidad Técnica Federico Santa María.
- Universidad de Santiago de Chile.
- Universidad Austral de Chile.
- Universidad Católica del Norte.
- Universidad de Valparaíso.
- Universidad de Antofagasta.
- Universidad de La Serena.

---

sus estatutos y por las reglamentaciones internas dictadas en conformidad con los estatutos y supletoriamente, por las normas del derecho privado.

- Universidad del Bío Bío.
- Universidad de La Frontera.
- Universidad de Magallanes.
- Universidad de Talca.
- Universidad de Atacama.
- Universidad de Tarapacá.
- Universidad Arturo Prat.
- Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.
- Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación.
- Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Universidad de Los Lagos.

Aunque no están mencionados en la ley, asisten como invitados permanentes del Consejo, los Rectores de las tres universidades que se desgajaron de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1991:

- Universidad Católica del Maule,
- Universidad Católica de Talca
- Universidad Católica de la Santísima Concepción.

Considerando que en el Consejo de Rectores están representadas universidades públicas y privadas, grandes y pequeñas, de alto nivel académico y de desempeño discreto, antiguas y muy nuevas, de investigación y puramente docentes, debe concluirse que lo único que tiene en común las 25 universidades en cuestión, y que las diferencia de los demás, es el financiamiento público de sus actividades vía Aporte Fiscal Directo, fondos para infraestructura y desarrollo (Fondo de Desarrollo Institucional y MECESUP) y crédito universitario para sus estudiantes. El Consejo de Rectores es, antes que cualquier otra cosa, el foro en que las universidades subsidiadas por el estado se reúnen con el Ministerio de Educación una vez al mes. Consecuentemente, no han existido hasta la fecha iniciativas para incorporar al Consejo a las universidades privadas autónomas.

Clasificación de las instituciones de educación superior según la etapa en que se encuentran en su proceso de configuración en relación con la autonomía: instituciones plenamente autónomas e instituciones con autonomía limitada.

La autonomía es “el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa. La autonomía

académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma cómo se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio. La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes. La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes" (art. 75 LOCE).

Estas normas de la LOCE se aplican –como ellas mismas establece—a todas las instituciones de educación superior. No obstante ello, la propia LOCE y la legislación que le antecedió en la regulación jurídica de la educación superior (DFL N°1 de 1980, y N°5 y N°24 de 1981, todos de Educación) establecieron límites legales a dicha autonomía en los casos de las nuevas instituciones privadas, para dar lugar a los sistemas de supervisión que se aplicarían sobre ellas.

Los sistemas de supervisión de las instituciones privadas de educación superior, en cuanto constituyen límites a la autonomía de dichas entidades, dan origen a la clasificación que permite distinguir entre instituciones que gozan de autonomía plena e instituciones que no gozan de ella y tienen, en consecuencia, una autonomía limitada. En esencia, dicha limitación es de naturaleza académica, y consiste en la inhabilidad para otorgar independientemente títulos y grados, según se ha explicado en el Capítulo 2.

La supervisión de las instituciones de educación superior está jurídicamente concebida como un estado transitorio en el camino a la conformación plena de la institución, la que se consigue cuando, libre de supervisión, puede ejercer independientemente la facultad de emitir títulos y grados que el reconocimiento oficial le otorga y que la supervisión le puso bajo tutela externa para cautelar adecuadamente la fe pública.

Cuando el estado crea por ley una institución de educación superior, en el mismo acto le otorga su personalidad jurídica, el reconocimiento oficialmente y la autonomía plena. Las instituciones que no se crean por ley, en cambio, tienen que pasar por las tres etapas en forma sucesiva y bajo supervisión hasta que llegan exitosamente al final del proceso; obtenido el reconocimiento oficial, si la institución es universidad o instituto profesional, queda sujeta a la supervisión del Consejo Superior de Educación, bajo el sistema denominado "acreditación". Si se trata de un centro de formación técnica, la supervisión corresponde al Ministerio de Educación. La supervisión dura por un tiempo fijado en la ley. Una vez que éste ha transcurrido, si la institución se ha desarrollado satisfactoriamente—es decir, si la institución ha demostrado que su funcionamiento

independiente no defraudará la fe pública—el estado le reconocerá su autonomía plena. Si el desarrollo institucional no ha sido satisfactorio, le revocará el reconocimiento oficial.

Son autónomas las 25 universidades del Consejo de Rectores, más las 20 universidades, 16 institutos profesionales y 8 centros de formación técnica creados después de 1981 que han obtenido ya su autonomía plena.[101] Las instituciones que gozan de autonomía plena no están sujetas a supervisión externa alguna, salvo la del control de legalidad y de auditoría administrativa de la Contraloría General de la República en el caso de las universidades estatales conforme su naturaleza de organismos públicos.

Con todo, la LOCE faculta al Ministerio de Educación para cancelar por decreto la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica si no cumplen con sus objetivos o fines, o si realizan actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional, o si infringen gravemente sus Estatutos, o si dejan de otorgar los títulos que les son propios. En el caso de las instituciones autónomas creadas por ley (universidades estatales y la Universidad Católica del Norte), el estado también conserva la facultad de revocarles el reconocimiento oficial, sólo que en estos casos debe proceder a través de una ley. De lo dicho se colige que la autonomía plena no es una prerrogativa absoluta o ilimitada, toda vez que no obstante ella, el estado puede siempre revocar el reconocimiento oficial, y con ello, la autorización para otorgar grados y títulos.

Clasificación de las instituciones de educación superior según el ámbito de su quehacer: instituciones civiles e instituciones de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, y de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

Las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, y de la Dirección General de Aeronáutica Civil, tienen como objetivo fundamental formar académica y profesionalmente a los efectivos de la defensa nacional. Su quehacer docente, de investigación y extensión se concentra, por ende, en las disciplinas militares.

La LOCE establece de pleno derecho la equivalencia entre los títulos y grados otorgados por estas instituciones, y los títulos y grados que entregan las instituciones civiles de educación superior. El que esta equivalencia se produzca de pleno derecho significa que no está sujeta a requisito alguno de reconocimiento o convalidación. Basta, según la ley, que los títulos o grados presenten "similares características" para que sean equivalentes para todos los efectos legales. Para

[101] Cifras sobre instituciones privadas autónomas a Marzo de 2002. Fuente: http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/1_C.xls

evaluar si las características son similares, deben revisarse, por ejemplo, la duración de los programas, sus requisitos de ingreso, los requisitos de titulación o graduación, y los contenidos.

Características de las instituciones

Universidades

A partir de la reorganización de las dos universidades estatales existentes en el año 1981 se crearon las universidades e institutos profesionales estatales derivados, lo que significó que para el año 1986 existieran 18 instituciones estatales: 14 universidades y 4 institutos. Para el año 1990 sólo existían 2 institutos estatales[102], los que se transforman en universidades[103] en 1992, con lo cual desaparece la figura del instituto profesional del sector estatal. Es así como para el año 2002 existen 16 universidades estatales.

El número de universidades privadas con subsidio estatal, también llamadas "universidades particulares de carácter público", sólo experimentó un crecimiento en el año 1992, pasando de 6 a 9, cuando tres sedes regionales[104] de la Pontificia Universidad Católica de Chile se transforman en universidades autónomas, manteniendo el derecho de participar en los aportes presupuestarios fiscales.

Al año 1986 existían sólo 3 universidades privadas creadas bajo el régimen jurídico aprobado en el año 1980. Para el año 1990 el número de universidades privadas llegaba a 40, la mayoría autorizada a fines del año 1989 y en los tres primeros meses de 1990, antes del cambio de régimen político[105]. El número de universidades privadas tuvo su máximo de 45 instituciones el año 1993, cayendo a 38 en el año 2003. Las variaciones en esta cifra con producto de la creación de nuevas instituciones, el cierre de universidades por parte del Consejo Superior de Educación (CSE)[106], y por último, un fenómeno crecientemente observado en los últimos años: la compra y absorción de universidades por parte de otras.

---

[102] I. Profesional de Osorno e I. Profesional de Santiago
[103] Universidad de los Lagos (I.P. de Osorno) y Universidad Tecnológica Metropolitana (I.P. de Santiago)
[104] Universidad Católica de Temuco, Universidad Católica del Maule, y Universidad Católica de la Santísima Concepción.
[105] En los años 1989 y 1990 se autorizaron 31 universidades, 44 institutos profesionales, y 35 CFT.
[106] Hasta el año 2002 el CSE ha cancelado el reconocimiento oficial a 11 universidades privadas en el proceso de acreditación.

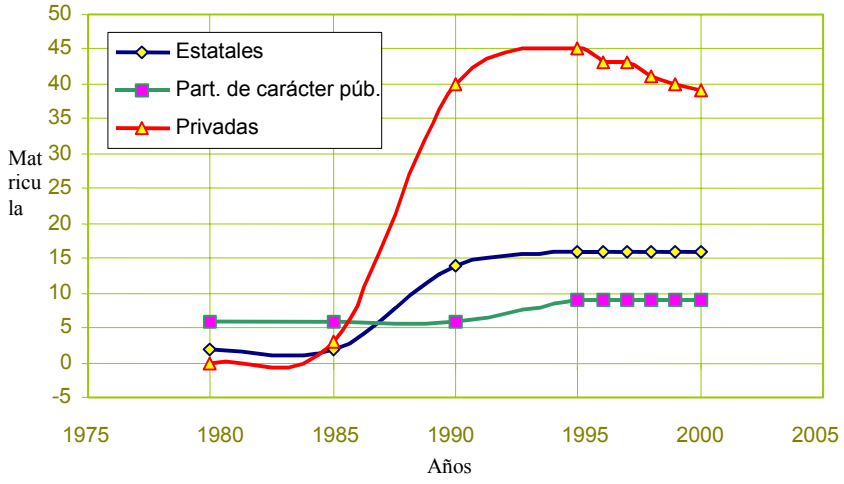
Cuadro Nº 10
Evolución de número y matrícula de universidades: 1980-2003

	Número de Universidades			Matrícula universidades		
	Universidades Estatales	Particulares de carácter público	Universidades Privadas	Universidades Estatales	Particulares de carácter público	Universidades Privadas
1980	2	6	0	Sin/inf	Sin/inf	0
1985	2	6	3	71,465	41,661	4,951
1990	14	6	40	65,897	46,294	19,509
1995	16	9	45	95,949	65,899	69,377
1996	16	9	43	104,942	69,997	78,565
1997	16	9	43	111,397	72,690	85,506
1998	16	9	41	121,928	78,043	87,697
1999	16	9	40	126,030	80,542	92,821
2000	16	9	39	131,128	84,154	103,805
2001	16	9	35	227,284 *		111,916
2002	16	9	38	243,593 *		125,740
2003	16	9	38			

(*) No existen los datos por separado
Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Gráfico No. 10

Evolución de número de Universidades 1980-2000



Sedes universitarias

Las universidades tradicionales (estatales y particulares de carácter público) han incrementado sus sedes de 42 en 1980 (esto es, antes de que las sedes de las Universidades de Chile y Técnica del Estado se independizaran de sus matrices) a 56 en 2003, alcanzando una cobertura geográfica que alcanza a 12 de las 13 regiones del país.

Cuadro Nº 11
Número de sedes por región de universidades estatales y privadas de carácter público
1980-2003

Región	1980	1990	2000	2003
I	4	2	2	3
II	4	2	2	5
III	1	1	1	3
IV	2	2	4	4
V	4	5	6	7
VI			2	2
VII	3	3	5	4
VIII	11	7	7	7
IX	4	3	5	6
X	5	4	4	4
XI				
XII	1	1	1	2
Metropolitana	3	5	6	9
	42	35	45	56

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Las sedes de universidades privadas han aumentado de 47 del año 1990 a 89 en el año 2003 (Cuadro No. 12). El vertiginoso aumento de sedes de este tipo de universidades está directamente asociado a la obtención de la autonomía plena. Al liberarse del control del Consejo Superior de Educación o de la entidad examinadora, han podido implementar sin freno sus planes de expansión destinados a aumentar en tamaño y, con ello, crecer en ingresos, valor de capitalización, e influencia política. El fenómeno de abrir a destajo nuevos programas y sedes en las distintas regiones del país se ha acrecentado en los últimos años, en la medida que universidades más agresivas y menos preocupadas de la calidad de su oferta han ido obteniendo su autonomía.

Las sedes de las universidades privadas se ubican en las regiones de mayor población. Un 55% de ellas se concentra en la región metropolitana de Santiago (Cuadro No. 12). La razón sedes/institución ha pasado de 1.37 en el año 1990 a 2.3 al año 2003, lo que muestra que en la última década la expansión de este tipo de instituciones ha sido a través de la creación de sedes.

Cuadro Nº 12

Número de sedes por región, universidades privadas, 1980-2003

Región	1980	1990	2001	2003
I		1	1	1
II				3
III				

IV			2	4
V		8	12	11
VI		2		3
VII				
VIII		3	3	10
IX		2	3	3
X				5
XI				
XII				
Metropolitana		31	43	49
	0	47	64	**89**

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Tamaño institucional

En el año 1990, el 87% de las universidades[107] estatales tenían menos de 6.000 alumnos; para el año 2000, sólo 19% de dichas instituciones está bajo esa cota, con dos instituciones sobre los 18 mil alumnos. La mediana se ha desplazado de 3.229 a 6.771 alumnos.

Sólo una de las universidades privadas tradicionales presentaba en 1990 una matrícula inferior a 6000 alumnos. En el año 2000, debido a la separación entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y sus sedes regionales, aparecen 3 nuevas instituciones con menos de 6.000 alumnos. Con todo, la mediana se desplazó de 6.242 a 9.251 estudiantes, cifra mayor a la de las universidades estatales.

[107] Incluye los I. Profesionales que se transforma en universidad.

Cuadro Nº 13
Universidades estatales y privadas de carácter público, según tamaño
(matrícula de pregrado), 1990-2000

	Estatales		Privadas de carácter público		**Total**	
Límite superior	1990(1)	2000	1990	2000	**1990**	**2000**
2,000	3	0	0	0	**3**	**0**
4,000	6	3	1	3	**7**	**6**
6,000	5	3	0	0	**5**	**3**
8,000	0	4	3	1	**3**	**5**
10,000	0	3	0	2	**0**	**5**
12,000	1	1	1	1	**2**	**2**
14,000	0	0	0	0	**0**	**0**
16,000	0	0	1	1	**1**	**1**
18,000	1	0	0	1	**1**	**1**
Mas de 18000	0	2	0	0	**0**	**2**
Total	16	16	6	9	**22**	**25**
Mediana	3,229	6,771	6,242	9,251	**4,248**	**6,710**

Nota: (1)Para el año 1990 se consideran los dos I. Profesionales estatales que se convertirán en universidades
Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Las universidades privadas han aumentado considerablemente su tamaño entre 1990 y 2001 debido al crecimiento vegetativo de su matrícula y al aumento de vacantes que han realizado al salir del sistema de supervisión. Es así como en el año 1990 el 80% de ellas registraba una matrícula inferior a 1.500 alumnos. Para el año 2001, dicho porcentaje cayó al 30.5% del total (Cuadro No. 14).

Cuadro Nº 14
Universidades privadas, según tamaño (matrícula de pregrado), 1990-2001

Límite superior	1990	2001
100	7	0
400	13	1
800	5	3
1500	3	7
3000	1	14
5000	2	5
Mas de 5000	0	6

Fuente: Ministerio de Educación.
Compendio de la Educación Superior

Para el año 2002, tres de las 10 universidades con mayor matrícula de pregrado del país son privadas, dos de las cuales (U. de Las Américas y U. Andrés Bello) registran el mayor ingreso de

alumnos nuevos en el país, lo que muestra su capacidad de crecimiento en el mediano plazo. Sin embargo, este sector mantiene una gran dispersión en tamaño, de entre unos pocos cientos a más de 14.000 alumnos.

Areas del conocimiento

La distribución de la oferta académica de las universidades chilenas reconoce importantes diferencias entre las universidades privadas (sin aporte fiscal) y las tradicionales (con aporte fiscal). Mientras la matrícula de las universidades privadas se concentra mayoritariamente en ciencias sociales, las universidades tradicionales son más fuertes en las tecnologías. Las universidades privadas también ponen más énfasis que las tradicionales en administración y comercio y derecho, mientras que las tradicionales exhiben mayor proporción de su matrícula en ciencias básicas, humanidades, educación y salud (Cuadro No. 15 y Gráfico No. 11).

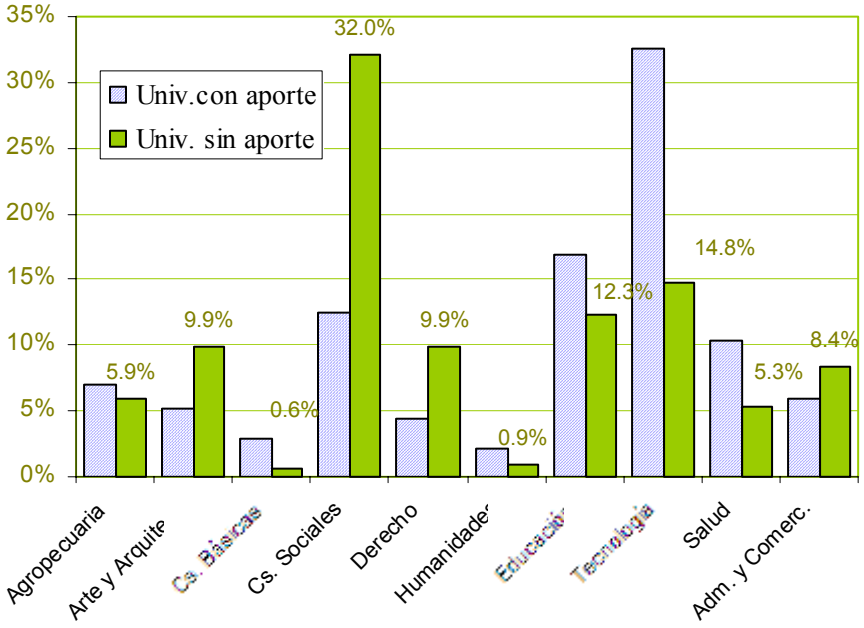
Cuadro Nº 15
Matrícula universidades, según tipo y área del conocimiento, 1985-2002

	Universidades con aporte			**Universidades sin aporte**			**Participación 2002**	
Area del conocimiento	1985	1990	2002	1985	1990	2002	Universidades con aporte	Universidades sin aporte
Agropecuaria	6,762	10,230	15,852	0	951	7,255	7.0%	5.9%
Arte y Arquitectura	4,253	4,868	11,838	177	1,297	12,234	5.2%	9.9%
Cs. Básicas	5,790	5,163	6,406	0	0	719	2.8%	0.6%
Cs. Sociales	8,509	8,311	28,252	1,158	6,210	39,453	12.5%	32.0%
Derecho	3,261	3,942	10,063	1,389	4,468	12,218	4.5%	9.9%
Humanidades	6,106	6,705	4,671	645	1,940	1,073	2.1%	0.9%
Educación	18,124	15,023	38,293	234	348	15,139	17.0%	12.3%
Tecnología	36,142	35,472	73,605	82	1,926	18,178	32.6%	14.8%
Salud	12,790	11,879	23,261	0	0	6,551	10.3%	5.3%
Adm. y Comercio	6,937	6,526	13,540	1,266	2,369	10,285	6.0%	8.4%
TOTAL	108,674	108,119	225,781	4,951	19,509	123,105	100.0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Gráfico Nº 11

Participación matricula de pregrado por area del conocimiento, universidades con y sin aporte fiscal

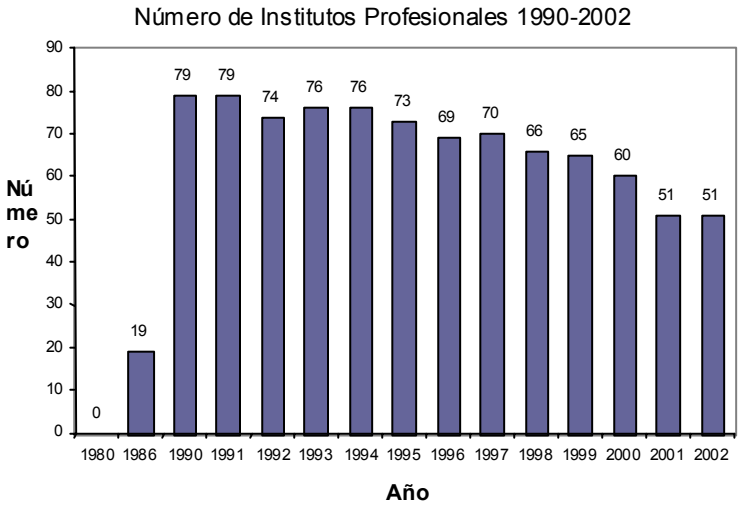


Institutos Profesionales

En 2003 existen 48 institutos profesionales privados, una caída respecto de la cota máxima de 79 el año 1990. Al igual que las universidades privadas, un gran proporción de los I. Profesionales fueron creados a fines de 1989 y principio del año 1990[108].

[108] Del total de autorizaciones de funcionamiento conferidas a institutos al año 1993, 53% se otorgaron en 1989 y 1990.

Gráfico No. 12



Entre los institutos se ha mantenido un gran número de instituciones pequeñas, de menos de 1.500 alumnos: en 1990 ellas representaban el 90.4%, indicador que sólo bajó al 86.7% en 2001. Dos institutos con presencia en gran parte del país (DUOC e INACAP) concentran más del 62% de la matrícula de los institutos, y uno de ellos, el INACAP, es la institución de educación superior más grande del país en términos de número de alumnos.

Cuadro No. 16
Numero de Institutos Profesionales
según rango de matrícula, 1990 y 2001

Límite superior	1990	2001
100	17	7
400	4	22
800	11	13
1500	6	4
3000	2	2
5000	1	3
Mas de 5000	1	2

Fuente: Ministerio de Educación.
Compendio de la Educación Superior

Sedes institutos profesionales

Los institutos se encuentran en todas las regiones del país, pero concentran el 65% de sus sedes en la regiones metropolitana, octava y quinta, que son las áreas con mayor población.

Cuadro No.17
Número de sedes de institutos profesionales,
por región, 1990-2003

Región	**1990**	**2001**	**2003**
I	4	2	2
II	4	3	7
III	2	1	2
IV	6	6	7
V	21	13	15
VI	3	3	4
VII	5	6	7
VIII	12	15	19
IX	5	3	7
X	5	7	8
X1		1	1
XII	1	1	2
Metropolitana	56	48	55
Total	124	109	136

Fuente: Ministerio de Educación.
Compendio de la Educación Superior

Al igual que con las universidades, se advierte en el caso de los institutos profesionales un patrón de crecimientos en el número de sedes en los últimos dos años, que se explica por las mismas causas.

Matrícula por área del conocimiento

Cabe destacar que los institutos presentan su mayor matrícula en las carreras de tecnología, y que esa es el área del conocimiento que más ha crecido en participación de matrícula desde 1985, alcanzando el 44% de los alumnos matriculados en 2002. Le sigue en importancia administración y comercio, con 23% (Cuadro No. 18).

Cuadro No. 18
Matrícula institutos profesionales, por área del conocimiento: 1985-2002

	Matrícula			Participación	
	1985	**1990**	**2002**	1990	2002

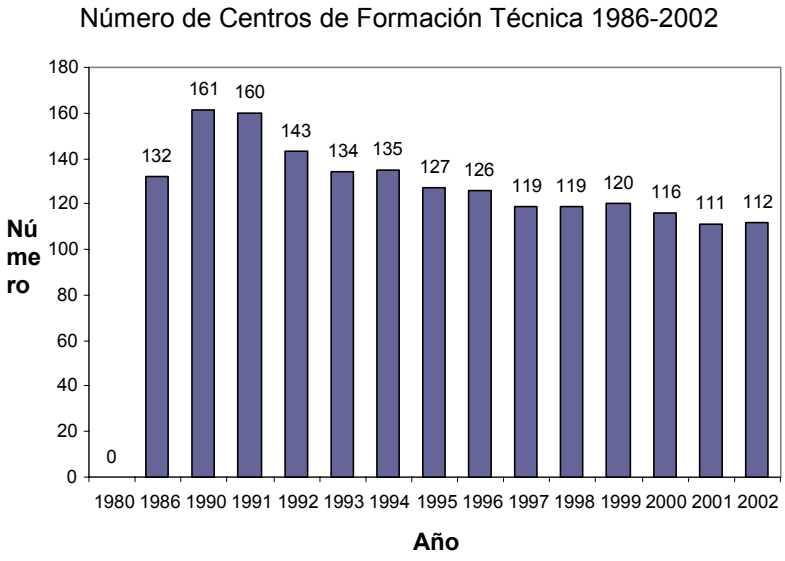
Agropecuaria	624	2,539	1,689	6.3%	1.9%
Arte y Arquitec.	1,369	4,428	9,698	11.1%	10.6%
Cs. Básicas	146	216	0	0.5%	0.0%
Cs. Sociales	2,162	6,938	11,863	17.3%	13.0%
Derecho	0	0	0	0.0%	0.0%
Humanidades	510	1,290	644	3.2%	0.7%
Educación	17,610	8,268	6,275	20.7%	6.9%
Tecnología	4,791	6,467	40,167	16.2%	44.1%
Salud	241	0	0	0.0%	0.0%
Adm. y Comerc.	4,780	9,860	20,817	24.6%	22.8%
TOTAL	**32,233**	**40,006**	**91,153**	100.0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Centros de Formación Técnica

En 2003 el número de CFT llegó a 115, después de alcanzar un máximo número de 161 en 1991 (Gráfico No. 13). Este sector es el que posee el mayor número de instituciones, representando el 50% del total de entidades terciarias del país, y se caracterizan por ser pequeños: es así como más del 70% de los CFT presentan una matrícula inferior a 400 alumnos, situación que no ha variado en los últimos 10 años (Cuadro No. 20). Son, por otro lado, las instituciones con mayor distribución nacional, estando presente en todas las regiones del país, aunque concentrándose en las regiones con mayor población (Cuadro No. 19).

Gráfico No. 13



Cuadro No. 19
Número de sedes CFT por región, 1990-2003

	Número sedes		
Región	**1990**	**2001**	**2003**
I	17	9	7
II	14	9	9
III	2	3	4
IV	13	14	13
V	46	32	32
VI	13	9	10
VII	11	13	12
VIII	19	24	19
IX	15	9	8
X	14	14	13
X1	2	1	1
XII	3	3	4
Metropolitana	109	69	73
Total	278	209	205

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Cabe destacar que el fenómeno de proliferación de sedes no se ha dado en el caso de los CFT, probablemente debido a que sólo 8 de los 115 CFT son autónomos.

Cuadro No. 20
Numero de Centros de Formación Técnica
según matrícula, 1990 y 2001

	Numero CFT		Participación	
Rango de matrícula	1990	2001	1990	2001
100	26	34	27.1%	33.7%
400	42	38	43.8%	37.6%
800	13	20	13.5%	19.8%
1500	5	3	5.2%	3.0%
3000	4	1	4.2%	1.0%
5000	3	2	3.1%	2.0%
Mas de 5000	3	3	3.1%	3.0%
Total	96	101	100.0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

El Cuadro No. 20 reitera el punto que hiciésemos en el Capítulo 3, acerca de la precariedad institucional del 90% de los CFTs, que sobreviven con 800 alumnos o menos.

Acceso a la educación superior y cobertura

Sistema de selección a la educación superior

Desde 1931 hasta el año 1966, las universidades chilenas seleccionaban sus estudiantes mediante un conjunto de pruebas escritas llamadas "Bachillerato," administradas por la Universidad de Chile,[109] institución que otorgaba a quienes las aprobaban el grado de bachiller en Humanidades, requisito para ingresar a la universidad. Los postulantes eran examinados en materias comunes, tales como comprensión y redacción, historia de Chile e idiomas, y en materias electivas que dependían de la mención del bachillerato: Letras, Matemáticas o Biología. Las universidades tomaban en cuenta además las notas de enseñanza secundaria, y pruebas especiales aplicadas por cada una en los casos de algunas carreras. La coordinación de las universidades para la aplicación de la prueba y los procesos de selección se llevaba a cabo por una comisión técnica en el seno del Consejo de Rectores. Este sistema de selección se hizo impracticable con el aumento registrado en los años sesenta en la cobertura de la enseñanza secundaria, que incrementó el número de postulantes, y con

el crecimiento en el número de universidades, de sedes regionales, y de carreras ofrecidas por ellas. Además, se criticaba al bachillerato su baja capacidad de predecir el desempeño de los estudiantes en la universidad (Donoso y Hawes 2000). Era necesario uniformar los criterios de selección, diseñar instrumentos de medición confiables, objetivos y válidos, y coordinar a todas las universidades en un solo proceso de selección (Díaz et al. 1990:309).

En vista de estas deficiencias, la Universidad de Chile desarrolló un nuevo instrumento de selección, llamado Prueba de Aptitud Académica (PAA), que se experimentó desde 1962 y se aplicó por primera vez en forma masiva en 1967, para la selección, a través de un único proceso, de alumnos tanto a esa universidad como a las otras siete entonces existentes. En la actualidad la PAA, que sigue el patrón del Scholastic Aptitud Test, SAT de los EE.UU., consiste de tres pruebas obligatorias para todos los postulantes—aptitud verbal, aptitud matemática e historia de Chile (incorporada en 1985)—y pruebas específicas de ciencias sociales, biología, matemática, química y física, que los alumnos rinden según sean sus intereses de estudio. Los resultados son estandarizados y se expresan en una escala de entre 300 y 800 puntos aproximadamente, con una media de 500 y una desviación estándar de 100. La postulación se hace de una vez, en un proceso único y común para las 25 universidades del Consejo de Rectores, administrado por la Universidad de Chile. La PAA se rinde a mediados de diciembre, y a principios de enero se informan sus resultados, a través de un periódico de circulación nacional y de Internet. Sabedores de sus resultados, los postulantes listan hasta doce carreras en orden de sus preferencias, y el sistema selecciona automáticamente según las ponderaciones de las diversas pruebas que hayan establecido las universidades de acuerdo a las políticas de admisión de cada una. Las notas de enseñanza secundaria son también consideradas, con una ponderación uniforme de 20% acordada por el Consejo de Rectores para todas las carreras de las universidades representadas en él. Los postulantes a cada carrera de cada universidad son listados de mayor a menor puntaje ponderado, y seleccionados hasta en número que permitan las vacantes ofrecidas en cada carrera. Las listas de seleccionados se informan a mediados de enero, luego de lo cual los seleccionados deben hacer efectiva su matrícula. Una vez que un postulante ha quedado seleccionado en alguna de las carreras, las que siguen en el orden de su postulación son desechadas. Al postulante seleccionado sólo le cabe aceptar o rechazar dicha selección, no pudiendo matricularse en las otras carreras a las que postuló, aunque el puntaje le alcance. Terminado el período de matrícula, se realiza un último ajuste a través del cual los postulantes que hayan quedado en lista de espera pueden ocupar vacantes de

[109] Aunque hubo períodos en que tanto la Universidad Católica de Chile, como la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad Técnica del Estado concedieron su propios bachilleratos sobre bases semejantes al de la Universidad de Chile.

alumnos seleccionados por encima de ellos que hayan optado por no hacer efectiva su matrícula. En este sistema quien selecciona en definitiva es la universidad, no el postulante.

La instituciones privadas creadas desde 1981, que no forman parte del Consejo de Rectores y no participan, por ende, de este sistema único de postulaciones, usan sin embargo los resultados de la PAA como criterio de selección de quienes postulan a ellas. Originalmente las universidades privadas exigían de sus postulantes sólo haber rendido la PAA y aplicaban sus propias pruebas y entrevistas de admisión. Al aumentar las vacantes ofrecidas por estas instituciones, y extenderse en 1989 a las instituciones privadas el Aporte Fiscal Indirecto, fondo de financiamiento distribuido según los puntajes de la PAA, se configuraron los incentivos que han llevado a las instituciones privadas a considerar los puntajes de las pruebas de aptitud verbal y matemática en sus procesos de selección. En efecto, el uso de la PAA como criterio fundamental de selección permite a las instituciones privadas, además de la conveniencia de ahorrarse el desarrollo de sistemas de selección propios, acceder a los fondos del Aporte Fiscal Indirecto, que se asignan por el estado a las instituciones de educación superior, tradicionales o privadas, en función del número de alumnos que haya conseguido matricular cada una de entre los que obtuvieron los 27.500 mejores resultados promedio en las pruebas de aptitud verbal y matemática. Esta es una forma de *free riding* por el cual las instituciones privadas, especialmente las universidades, se benefician del sistema de admisión vía PAA a pesar de no contribuir a su financiamiento o administración. Quienes postulan a entidades privadas deben, eso sí, postular individualmente a cada una que les interese, dado que no hay para las instituciones privadas un proceso único y común de postulación.

La asociación entre financiamiento y PAA, vigente para las universidades tradicionales desde 1981, ha creado un poderoso incentivo para que las universidades den mayor ponderación en sus requisitos de admisión a las pruebas de aptitud matemática y verbal por sobre las pruebas específicas y las notas de enseñanza media, según se explicará en la sección sobre Aporte Fiscal Indirecto en el Capítulo 8.

El proceso de PAA se realiza sólo una vez por año, y por razones técnicas los resultados son válidos sólo para el proceso de admisión correspondiente a ese año, ya que los puntajes de un año no son comparables con los de otro año. Cualquier persona puede inscribirse para rendir la PAA. En la actualidad, alrededor de un 70% de los aproximadamente 150.000 inscritos cada año son recién egresados de la secundaria, mientras que el resto es conformado por egresados de años anteriores. A su vez, la prueba es rendida cada año por alrededor del 75% de los egresados de secundaria ese año. Del total de inscritos, típicamente un 5% queda eliminado del proceso por no presentarse a rendir ninguna de las tres pruebas obligatorias, mientras que cerca de un 12% de los inscritos falla a la rendición de alguna de las tres, con lo cual quedan también marginados y el grupo original

disminuye a unos 125.000 participantes (Donoso y Hawes 2000). Sólo 47% de los inscritos para la PAA rinden la prueba específica de Matemáticas, 34% la de Biología, 31% la de Sociales, 8% la de Física y 6% la de Química[110] (Contreras et al. 2001:238).

Para poder postular a las universidades del Consejo de Rectores (no así a las universidades privadas) se requiere alcanzar un puntaje mínimo de 450 puntos promedio entre las pruebas de aptitud verbal y matemática. Un 45% de los que rinden las pruebas quedan eliminados del proceso por no alcanzar dicho puntaje, con lo cual sólo unos 70.000 quedan habilitados para postular al sistema del Consejo de Rectores. Por diversos motivos, varios miles de éstos no llegan a postular, lo cual reduce el número de postulantes efectivos a unos 50.000 candidatos (Ibid.). Quien por cualquier razón no postula, u omite matricularse en la carrera para la cual fue seleccionado, debe rendir nuevamente la PAA si desea ingresar a una universidad del Consejo de Rectores.

La PAA, en sus dos pruebas de Aptitud, mide dos factores básicos de inteligencia general, a saber, la habilidad del estudiante de razonar en un contexto verbal y en un contexto matemático, y busca estimar la probabilidad de éxito de los alumnos en sus estudios universitarios. Las dos pruebas de aptitud no buscan medir rendimiento ni aprendizaje escolar, no están relacionados muy estrechamente con el currículum, y no exigen conocimientos elevados (Díaz et al. 1990:315-316). Esta características de la prueba han sido objeto de crítica en el último tiempo, con el Ministerio de Educación encabezando a quienes desean que el sistema de selección para la universidad tome más en cuenta el currículum de la enseñanza secundaria, recientemente modificado.

Si bien la PAA no ha estado nunca exenta de críticas, en los últimos años estas se han intensificado. Se alega que perjudica a los sectores sociales de menores recursos que no tienen acceso a una buena educación secundaria, y menos aún, a la activa industria de cursos de preparación para la prueba (los "preuniversitarios"), que su carácter predictivo del éxito o fracaso académico de los estudiantes es sólo moderado (especialmente en la prueba de aptitud verbal), y que ha perdido su sentido en la medida que el sistema de educación superior ofrece hoy más vacantes que alumnos hay con puntajes sobre 450, de tal modo que la PAA ha dejado de ser un mecanismo de selección para el ingreso de los más aptos a la educación superior y se ha convertido más bien en un sistema de jerarquización de los postulantes para beneficio exclusivo de las universidades más selectivas. Se le critica además que por tener las pruebas de aptitud verbal y matemática, que son las más importantes por su obligatoriedad y alta ponderación, una débil relación con el currículum de la enseñanza secundaria, generan un desincentivo para el estudio de las materias propias de los últimos años de secundaria, el cual se refuerza con la baja ponderación que asignan las universidades a las notas escolares. Se argumenta también que los rankings de

[110] Los datos corresponden al porcentaje promedio de los años 1992 a 1998.

colegios que se publican con base en los resultados que sus egresados obtienen en la PAA genera en los colegios una propensión a dedicarse a preparar a sus alumnos para la prueba, en lugar de atender el currículum, y por último, que el modelo teórico de inteligencia sustentado por la PAA—la teoría de la estructura del intelecto de J.P. Guilford—está atrasado con respecto a lo que se ha aprendido en los últimos 30 años sobre la inteligencia (Donoso y Hawes 2000).

En defensa de la PAA se argumenta que la prueba no crea, sino que refleja las desiguales oportunidades educacionales existentes en Chile para los diferentes estratos socioeconómicos, cuya solución no estará nunca en el sistema de selección, sino en el mejoramiento de la educación pública. A mayor abundamiento, al estar basada en aptitudes, la PAA partes verbal y matemática es más eficaz que una prueba de conocimientos en separar la calidad de la educación recibida, de las habilidades y potencialidades básicas de los estudiantes. En otras palabras, la PAA sería menos discriminatoria socialmente que una prueba que mida los conocimientos adquiridos en la secundaria. Se apunta también al alto grado de confiabilidad de las pruebas de aptitud verbal y matemática, la alta validez predictiva de la prueba de aptitud matemática, y la validez predictiva de la batería de pruebas en su conjunto, que se conforma a estándares internacionales para este tipo de pruebas (Díaz et al. 1990:346-349). Luego, en soporte de la PAA se apunta también a la experiencia de las pruebas de conocimientos específicos—que no han conseguido en 20 años mejorar el desempeño de quienes la rinden, sino más bien han constatado su deterioro (Díaz et al. 1990:352)—como evidencia de que usar las pruebas de selección a la universidad para estimular el aprendizaje de los contenidos de la enseñanza media es probablemente fútil. Por último, se argumenta, cualesquiera sean las características de la prueba de selección, los colegios siempre buscarán entrenar a sus alumnos para ella.

Otro problema se ha suscitado con la devaluación de la capacidad predictiva de las calificaciones de enseñanza media resultante de la inflación de notas que se viene observando desde hace unos 15 años. Como remedio, se ha propuesto considerar adicionalmente el lugar que ocupa el estudiante entre los alumnos de su colegio de origen, ordenados de mayor a menor promedio de notas (Donoso y Hawes 2000).

En el curso del año 2002 el Ministerio de Educación impulsó un cambio en la PAA que levantó un grado de controversia pública rara vez experimentado en temas de educación superior, manteniéndose el tema del sistema de ingreso a la universidad por varios meses en los titulares de los medios. Dicho proyecto del Ministerio se basó en dos tipos de consideraciones: unas de política educativa, y otras de carácter técnico.

Entre las primeras se cuenta la creciente preocupación por el bajo desempeño del sistema educacional de Chile comparado con el de otros países, según revelan estudios internacionales

comparativos, como el TIMSS. El estudio SIALS, por ejemplo, muestra que en promedio los jóvenes chilenos (hasta 25 años) que han concluido su educación secundaria, sólo superan levemente el nivel de analfabetismo funcional correspondiente al estándar de países desarrollados. Estas deficiencias se atribuyen, en parte, a que la evaluación educacional no está suficientemente conectada con el currículum y la instrucción. Se requiere, por tanto, que la prueba de ingreso a la universidad se vincule de manera más estrecha con los aprendizajes que se espera que los alumnos logren al término de su educación secundaria.

Las consideraciones técnicas surgen de estudios que sugieren que la PAA, partes verbal y matemática, no opera en la práctica como un test de inteligencia, dado que sus resultados son modificables en el corto plazo y están influidos por factores externos, principalmente el sexo (favoreciendo a los hombres), la región de residencia de los candidatos (a favor de las regiones más ricas) y el nivel socioeconómico (ver, por ejemplo, Contreras et al. 2001).

El sesgo de sexo, por tomar un caso, se aprecia en que en todas las pruebas que componen la PAA los promedios favorecen a los hombres. Las mayores diferencias se dan en la Prueba de Aptitud Matemática, la de Historia de Chile y la de Conocimientos Específicos de Ciencias Sociales, donde el desequilibrio ha fluctuado entre 25 y 45 puntos en las últimas cuatro generaciones que han rendido las pruebas. Como consecuencia de ello, combinados todos los factores que se ponderan, las mujeres se encuentran en una desventaja promedio en torno a los 15 puntos, diferencia que no es mayor sólo porque las mujeres presentan mejores notas de enseñanza secundaria (Bravo y Manzi 2002).

Es así como desde principios del 2001 un grupo de investigadores, en el marco de un proyecto FONDEF de investigación aplicada financiado por el gobierno, comenzó ha diseñar un nuevo sistema de selección a la educación superior, conocido como SIES (Sistema de Ingreso a la Educación Superior). Las principales diferencias entre el SIES y la PAA están en que el SIES:

- Constaría de cuatro pruebas obligatorias: lenguaje y comunicación, matemática, ciencias, e historia y ciencias sociales.
- Tomaría como base las materias fundamentales del currículo de los cuatro años de la educación secundaria, y no sólo del primer año, como ocurre con la Prueba de Aptitud Matemática.
- Al usar el modelo de respuesta el ítem (Item Response Theory—IRT) en lugar de la teoría clásica de medición, las pruebas del SIES permitiría, entre otras ventajas, la comparabilidad de puntajes de un año a otro.
- Evaluaría y corregiría el sesgo de sexo actualmente existente en la PAA

Este fue el proyecto que el Ministerio de Educación hizo suyo en 2002, suscitando el agudo debate a que se ha aludido. Los críticos del SIES, encabezados por los investigadores del Centro de

Estudios Públicos, un *think tank* de oposición al gobierno, han debatido la evidencia sobre la que descansa la conclusión de que la PAA discrimina en contra de las mujeres (Le Foulon 2002), han presentado evidencia de que una prueba, como el SIES, con mayor presencia de conocimientos de enseñanza secundaria, profundizaría el efecto que hoy tiene en el acceso a la educación superior la desigualdad social del sistema educativo (Beyer y Le Foulon 2002), y limitaría la libertad de enseñanza de que gozan los establecimientos educacionales, al obligarlos a enfatizar la enseñanza de los contenidos incluidos en las pruebas en desmedro de otros contenidos (Fontaine 2002). Han criticado también el formato de preguntas con respuestas graduadas que propuso el SIES —es decir, preguntas que dan diverso puntaje según el grado de precisión con que la respuesta escogida responde la pregunta (Dusaillant 2002), y no están convencidos de que sea apropiado, o incluso posible técnicamente, que un solo sistema de medición, como el SIES, tenga el doble propósito de seleccionar alumnos para la educación superior y de evaluar, incentivar y fortalecer el aprendizaje de los alumnos en la secundaria (Fontaine 2002, Eyzaguirre y Le Foulon 2002). Los estudios de los investigadores del CEP, además, han reafirmado el valor predictivo de la PAA como batería de pruebas, y han aconsejado evaluar con más calma y experimentar suficientemente con el nuevo diseño antes de aplicarlo, como estaba previsto, en diciembre de 2003.

Rápidamente la controversia pasó del plano técnico al político, con la oposición generalmente en contra del SIES, galvanizada por el argumento de la libertad de enseñanza, y los partidarios del gobierno generalmente a favor. En el año 2002 la agenda de educación superior estuvo prácticamente dominada por la disputa sobre el SIES, hasta que a fines de agosto el Consejo de Rectores adoptó el acuerdo de implementar en 2003 una solución transitoria intermedia entre la PAA y el SIES, que se denominó primero Prueba de Admisión de Transición, o PAT, luego, Pruebas de Selección Universitaria, PSU.

El Consejo de Rectores hizo eco del objetivo de fortalecer la vinculación de las pruebas de selección con el currículum escolar, para así dar coherencia al sistema educacional, mejorar su equidad e incentivar a los estudiantes a valorar sus estudios secundarios, y movido por el afán de mantener un sistema unificado de selección y admisión, acordó establecer un período de transición, entre diciembre de 2003 y diciembre de 2005, en la aplicación de nuevas pruebas. Durante dichos años se aplicarán dos pruebas obligatorias: Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, y dos pruebas optativas: Historia y Ciencias Sociales o Ciencias (Biología, Física y Química) a elección de cada postulante en función de los requisitos de admisión de las carreras de su interés. Dichas pruebas irán paulatinamente incorporando el currículum de enseñanza media, partiendo por la prueba de Lenguaje y Comunicación de 2003. Se acordó no incluir por ahora preguntas con puntuación graduada, y resolver más delante sobre su uso. Se decidió además por la técnica de medición que

hace posible la comparación de resultados entre un año y otro, así como evaluar la posibilidad de introducir preguntas de ensayo.

Se acordó también que ya no será la Universidad de Chile, sino un Consejo Directivo formado al alero del Consejo de Rectores, en que administrará las pruebas de selección y las actividades de admisión. Dicho Consejo quedó integrado con representantes de las universidades del Consejo de Rectores, de las universidades privadas (que no pertenece a él) y del sistema escolar.

Esta solución de transacción recoge la esencia de los cambios propugnados por el SIES, concediendo a sus opositores el punto de las preguntas graduadas, y algún grado de participación en la definición de los contenidos de las pruebas a través de la llamada "Mesa Escolar". El modelo de evaluación es el "modelo bidimensional de medición" en que las habilidades intelectuales y los contenidos tienen la misma importancia: los contenidos programáticos sirven de medio para poner en funcionamiento las capacidades cognitivas involucradas en el proceso de resolver el problema planteado.

La primera aplicación de la PSU tendrá lugar en diciembre de 2003. Lenguaje y Comunicación y Matemáticas serán pruebas comunes para todos los postulantes, quienes además deberán elegir entre Historia y Ciencias Sociales o Ciencias para rendir la tercera prueba. La prueba de Ciencias, por su parte, tendrá un módulo obligatorio de contenidos de Biología, Química y Física de primero y segundo año de secundaria, y un módulo en que los postulantes deberán elegir una de las tres disciplinas de ciencias para responder preguntas adicionales sobre contenidos de primero a cuarto año de secundaria. Se elimina, además, la exigencia de obtener 450 puntos promedio para postular.

Cobertura de la educación superior

Desde 1980 la cobertura de la educación superior chilena ha aumentado sostenidamente, ubicándose la tasa bruta de escolaridad 28% del grupo de 18 a 24 años de edad (Cuadro No.21 y Gráfico Nº 14). La matrícula de mujeres alcanzaba en 2002 al 47% del total.[111] Las proyecciones del Ministerio de educación indican que esta tasa se ubicará en algo más de 41% en 2010.

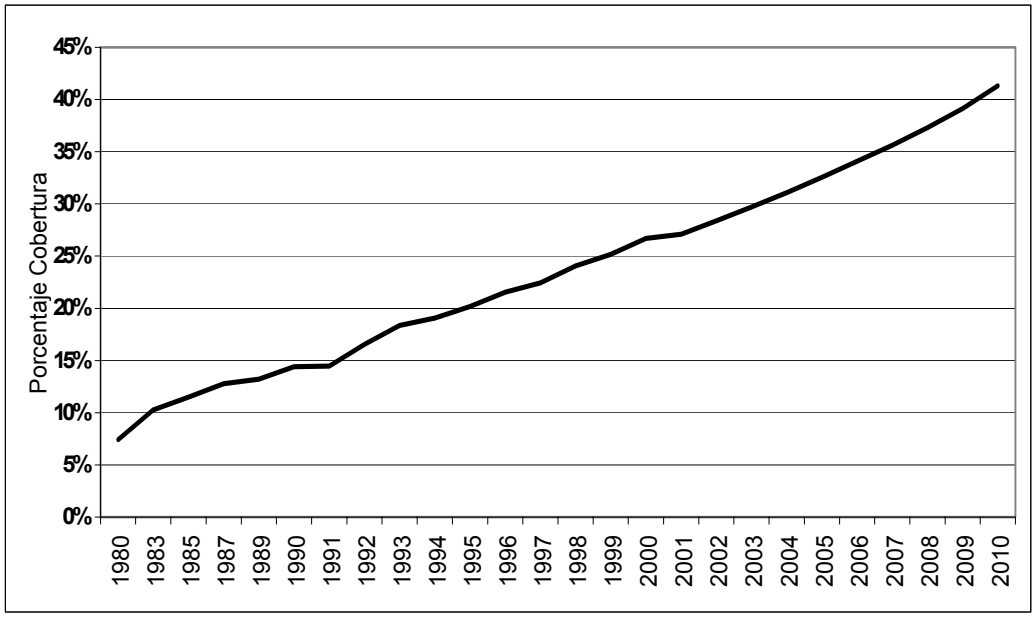
[111] Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de Educación Superior, en http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/2.3_SISTEMA.xls

Cuadro Nº 21
Matrícula de educación superior como porcentaje de la población entre 18 y 24 años: 1980-2010

Año	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2005	2010
Matrícula Total	**118.978**	**201.140**	**249.482**	**344.942**	**452.347**	**491.479**	**591.790**	**818.916**
Población 18-24 años	1.601.582	1.749.908	1.733.095	1.710.067	1.693.475	1.731.156	1.817.828	1.982.019
Cobertura	**7,43%**	**11,49%**	**14,40%**	**20,17%**	**26,71%**	**28,39%**	**32,55%**	**41,32%**

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de Educación Superior, en http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/2.5.xls

Gráfico No.14
Cobertura de Matrícula según Población 18-24 años



Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de Educación Superior, en http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/2.5.xls

El Banco Mundial, por su parte, pone la tasa de escolaridad terciaria bruta de Chile 37.5% para 1999.[112] Aunque la cifra del Ministerio de Educación de Chile de 28% nos merece mayor confianza, usamos en el Cuadro Nº 22 las cifras del Banco Mundial a efectos de comparar Chile con las tasas equivalentes reportadas por el Banco para otros países de la región, de modo de mantener la consistencia de la medición.

[112] Fuente: Banco Mundial, EdStats, Comparative Perspectives, en http://devdata.worldbank.org/edstats/summaryeducationprofiles/comparativeP/comResult.asp

Cuadro Nº 22

Tasa bruta de escolaridad superior (TBES), países seleccionados de América Latina, 1999

País	**TBES**
Argentina	48%
Bolivia	32,9%
Brasil	14,8%
Chile	37,5%
Colombia	22,2%
México	19,8%
Uruguay	33,6%
Venezuela	29,2%
Promedio América Latina y el Caribe	20,4%

Fuente: Banco Mundial, EdStats, Comparative Perspectives, en http://devdata.worldbank.org/edstats/summaryeducationprofiles/comparativeP/regResult.asp

Según el Banco Mundial, entonces, la cobertura de la educación terciaria en Chile es superior al promedio de la región de América Latina y el Caribe, y superior también a los países de la región de desarrollo similar, salvo Argentina.

En cuanto a la distribución de la matrícula por nivel socioeconómico, la de Chile presenta un mayor sesgo hacia los sectores medio y altos que la de otros países de la región como Argentina, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Cuadro Nº 23)

CUADRO Nº 23

Distribución de la matrícula de nivel terciario según origen socio-económico de los alumnos en países seleccionados de América Latina

Países	Alto	Mediano	Bajo
Argentina	8,8	62,1	29,1
Chile	30,2	58,8	11,0
Perú	36,6	57,1	6,2
República Dominicana	20,1	52,7	20,1
Uruguay	34,4	44,5	17,7
Venezuela	11,8	60,5	27,7

Fuente: Banco Mundial, citado por Brunner 1999

Capítulo 5. Gobierno institucional y autonomía

El gobierno de la educación superior se examina aquí en sus dos dimensiones: por una parte, la del gobierno del sistema, a cargo de organismos estatales. Por la otra, el gobierno de cada institución, función de sus estamentos. El capítulo cierra con una sección sobre la naturaleza y alcance la autonomía en Chile.

Organismos de regulación y coordinación

Tradicionalmente el sistema de educación superior de Chile no ha contado con instancias fuertes de gobierno o coordinación a nivel central. El Consejo de Rectores fue organizado por el art. 32 letra c) de la ley 11.575, de 14 de agosto de 1954.[113] La norma expresaba que un Consejo compuesto por los Rectores de las Universidades de Chile, de Concepción, Católica de Santiago, Católica de Valparaíso, Técnica Federico Santa María, Técnica del Estado y Austral, y presidido por el Rector de la Universidad de Chile, confeccionará anualmente planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los presupuestos que para ellas hayan aprobado las respectivas Universidades." En 1964 se le asignó la función adicional de proponer a las respectivas Universidades las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar en general las actividades de éstas en todos sus aspectos y a mejorar el rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria (art. 10 de la ley 15.561). En 1975 el gobierno militar dispuso que el Consejo de Rectores sería integrado y presidido por el Ministro de Educación, quien designaría un Vicepresidente de entre los miembros del Consejo (Decreto Ley 1.287). En 1984 se actualizó la nómina de instituciones miembros del Consejo para incluir a las universidades e institutos profesionales derivados de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado, con lo cual el Consejo pasó a tener representación de 25 instituciones (ley 18.369).

El Consejo de Rectores es una persona jurídica de derecho público, de administración autónoma, cuyo representante legal es su Presidente, que es el Ministro de Educación.[114] Su carácter esencialmente coordinador queda de manifiesto en las dos atribuciones principales que la ley le asigna:

---

[113] Ley clave para el desarrollo de la educación superior en Chile, que dispuso la formación del Fondo de Construcción e Investigaciones Universitarias, al que durante 20 años, desde el 1° de enero de 1956, ingresó el medio por ciento de todos los impuestos directos e indirectos de carácter fiscal y de los derechos de aduana y de exportación. Los recursos acumulados por el Fondo se invertirían para construir y habilitar estaciones experimentales, plantas, laboratorios e institutos de investigación científica y tecnológica.

[114] Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores (DFL N°2 de Educación de 1985, publicado el 21 de enero de 1986).

a) Proponer a las entidades que lo integran, las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos sus aspectos, para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria.

b) Confeccionar anualmente planes de coordinación de las investigaciones científicas y tecnológicas dentro de los presupuestos que para este fin hayan aprobado las respectivas entidades.

A mayor abundamiento, el carácter del Consejo está confirmado por la norma su ley orgánica que dicta que

> El ejercicio de las atribuciones del Consejo de Rectores no podrá, en caso alguno, menoscabar o supeditar la autonomía e independencia de las entidades que lo integran, ni las funciones o derechos que, en conformidad con la tradición y la legislación vigente, corresponden a las entidades de educación superior del Estado y a las reconocidas por éste.
> En consecuencia, los acuerdos que el Consejo de Rectores adopte en conformidad al artículo 2°, tendrán sólo el carácter de recomendación y no obligarán a las entidades a las cuales vayan dirigidos, las que conservarán su plena autonomía para resolver acerca de ellos (art. 13 DFL N°2 de Educación de 1985)

Otras de sus funciones son:

c) Emitir pronunciamientos y declaraciones destinadas a hacer presente el criterio con que los Rectores enfocan los principales problemas de la enseñanza. El ejercicio de esta función requiere unanimidad.

d) Proporcionar al Ministerio de Educación antecedentes e informes sobre la situación general de la enseñanza en el país.

e) Publicar la estadística universitaria nacional.

f) Estudiar y determinar las necesidades nacionales de profesionales y técnicos, para lo cual podrá asesorarse de las asociaciones gremiales respectivas y de organismos técnicos.

De este catálogo de funciones, en la actualidad el Consejo cumple regularmente sólo las de administrar el sistema común de pruebas, postulaciones y selección de los alumnos para ingresar a la universidades que forman parte de él, la publicar estadísticas[115], y ocasionalmente las de proponer iniciativas de coordinación y emitir pronunciamientos. Las otras dejó de ejercerlas durante el gobierno militar, y no las ha reactivado desde entonces.

Además, sólo 25 de las 63 universidades chilenas son miembros del Consejo y sus decisiones carecen de fuerza vinculante incluso para sus integrantes. Así las cosas, la coordinación

[115] Y en el caso de esta función, el desempeño del Consejo ha sido especialmente deslucido, publicando las estadísticas con dos años de retraso y sólo en soporte papel, de tal suerte que los investigadores no tienen acceso a las bases de datos con la cual el Consejo de Rectores elabora su Anuario Estadístico.

no ha sido muy efectiva, aunque con algunas excepciones de especial importancia, como el sistema de ingreso a la educación superior, y algunos esfuerzos de auto-regular la oferta de nuevas carreras entre sus miembros, a objeto de poner atajo a la proliferación de programas y a la competencia entre las mismas universidades tradicionales.

El verdadero poder de conducción de la educación superior chilena está, a través del desarrollo de políticas, el control de la información sobre el sistema, y la elaboración de los proyectos de presupuestos para el sector, en la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, cuyas funciones—formalmente de coordinación—están establecidas en la Ley N°18.956. Dicha División desde 1990 ha operado, en la práctica, como un verdadero Vice-ministerio (Subsecretaría, en la nomenclatura administrativa chilena) de educación superior, y existe un proyecto de ley para reconocer jurídicamente esta situación de hecho a través de la creación de una Subsecretaría de Educación Superior.

Además, existen distintos entes regulatorios para sectores o actividades específicas de la educación superior, como el Consejo Superior de Educación (CSE), la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT. Sobre el CSE se ha tratado ya en el Capítulo 2, y se dirá más sobre dicho organismo en su rol acreditador, así como sobre la CNAP y la CONAP, en el Capítulo 7. CONICYT, por su parte, será materia del Capítulo 9.

Estructuras de gobierno de las instituciones y modalidades de participación

Para entender las estructuras de gobierno de las instituciones de educación superior, y las modalidades de participación de sus estamentos, es necesario hacer una distinción entre universidades tradicionales y universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados, toda vez que sus esquemas de gobierno son esencialmente distintos.

No obstante las diferencias en el gobierno, todas las instituciones de educación superior de Chile comparten una restricción común a la participación de los estudiantes y los funcionarios administrativos en el gobierno, heredada del régimen militar y aún vigente: la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza dispone que[116]

> la forma de gobierno de la [...] entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en

[116] Arts. 45 letra e), 56 letra e), 64 letra e), y 85 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990. Su antecedente es el art. 22, en relación con el art. 1º. transitorio, ambos del DFL No. 1 de Educación, de 1980.

> los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales y colegiadas.

Con esta restricción legal, la única dimensión en que puede variar el gobierno institucional de una entidad a otra es la mayor o menor participación de los académicos, asunto al que tornamos ahora.

Universidades tradicionales

Dentro del sector de las universidades tradicionales, las 16 universidades públicas comparten disposiciones estatutarias muy similares que datan de 1981, y que por la época de dictadura militar en que fueron dictadas, se alejan de los principios de democracia universitaria consagrados por la reforma de 1968.

En todas las universidades del estado, salvo la Universidad de Chile, el órgano superior de gobierno es la Junta Directiva, compuesta en números iguales por representantes del Presidente de la República, miembros externos designados por el Consejo Académico de la universidad, y profesores titulares o asociados de la propia universidad también designados por el Consejo Académico. Corresponde a la Junta Directiva, a propuesta del rector, entre otras funciones, fijar la política de desarrollo de la universidad, aprobar su presupuesto, aprobar el nombramiento de los vicerrectores y otros funcionarios ejecutivos superiores, establecer la estructura orgánica de la institución, aprobar la contratación de empréstitos y la adquisición, gravamen o enajenación de bienes raíces, dictar las normas de remuneraciones para el cuerpo académico, aprobar la planta de funcionarios de la universidad, y aprobar los grados o títulos que la universidad ofrezca, así como los planes de estudio conducentes a ellos. La Universidad de Chile tuvo una Junta Directiva en su estatuto de 1981, pero ella fue eliminada a fines del gobierno militar, traspasándose sus funciones al Consejo Universitario y estableciéndose que dos representantes del Presidente de la República se integrarían a tal Consejo.

El Consejo Académico (llamado Consejo Universitario en la Universidad de Chile) está integrado por el rector, el vicerrector académico, los decanos, y los otros directivos o profesores que designe el propio Consejo. Salvo en la Universidad de Chile, donde el Consejo Universitario absorbió las funciones de la Junta Directiva, en las universidades públicas los consejos académicos tienen una función meramente consultiva y propositiva ante el rector.

Estatutariamente, el poder en las universidades públicas radica en el rector, quien goza de amplias facultades para dirigir y administrar la universidad. En la intención del legislador de 1981 el rector era semejante a un gerente general o CEO de una compañía, mientras que la Junta

Directiva hacía las veces de Directorio. La designación del rector correspondía al Presidente de la República a propuesta de la Junta Directiva. Los decanos y directores de departamento no eran contrapeso del rector, porque tampoco eran elegidos por los profesores, sino designados los primeros por la Junta Directiva a propuesta del rector, y los segundos por el rector directamente, y en ambos casos sobre la base de una propuesta de nombres elevada por el respectivo Consejo de Facultad, propuesta que el rector (y la Junta Directiva, en su caso) podían en todo caso ignorar. El estatuto de la Universidad de Chile incluso señala que los decanos son de confianza del rector (art. 25 DFL No. 153 de Educación, de 1981). Asimismo, los Consejos de Facultad serían órganos meramente asesores del decano respectivo.

Con el advenimiento de la democracia en 1990 cambiaron las prácticas de gobierno en las universidades estatales, mas no sus estatutos. A medida que vencían los períodos de los rectores designados por el gobierno militar, las Juntas Directivas de todas las universidades comenzaron a proponer al Presidente de la República los nombres de los tres profesores que resultaban más votados en un proceso eleccionario ad-hoc, en que participan sólo los profesores. El Presidente, por su parte, a pesar de que podía nombrar a cualquiera de los propuestos, invariablemente designó como rector al más votado. Así las cosas, este procedimiento fue legislado en forma común y uniforme para todas las universidades estatales en 1994 (ley 19.305). El procedimiento de elección de rector quedó establecido para las universidades públicas del siguiente modo:

> El organismo colegiado superior de la universidad convocará a elecciones de rector, las que se realizarán de conformidad con el siguiente procedimiento:
>
> En las elecciones de rector participarán los académicos pertenecientes a las tres más altas jerarquías de la universidad que tengan, a lo menos, un año de antigüedad en la misma. Con todo el organismo colegiado superior respectivo, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio, podrá permitir la participación de los académicos pertenecientes a otras jerarquías, siempre que tengan la calidad de profesor y cumplan con el requisito de antigüedad antes señalado. El voto de los académicos será personal, secreto e informado y podrá ser ponderado, de acuerdo con el reglamento que dicte el organismo colegiado superior de la universidad, atendidas su jerarquía y jornada.
>
> Para ser candidato a rector se requerirá estar en posesión de un título profesional universitario por un período no inferior a cinco años y acreditar experiencia académica de a lo menos tres años y experiencia en labores directivas por igual plazo o por un período mínimo de tres años en cargos académicos que impliquen el desarrollo de funciones de dirección. Sólo será útil como experiencia académica la adquirida mediante el ejercicio de funciones en alguna universidad del Estado o que cuente con reconocimiento oficial.

> El candidato a rector será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos. La elección se realizará, en la forma que determine el reglamento, a lo menos treinta días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones. Si a la elección de rector se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección, la que se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.
>
> El rector será nombrado por el Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Educación. Durará cuatro años en sus funciones y podrá ser reelegido.

En lo demás, subsiste la legislación de 1981. En la práctica, sin embargo, los decanos y directores de departamentos son elegidos por los profesores, y los órganos colegiados de gobierno (Consejos de Facultad y Consejo Académico) se integran con miembros elegidos por los académicos, ejerciendo un poder más amplio que el de mero consejo al decano o rector, respectivamente. Pero todo ello *de facto*, en virtud de un "acuerdo de caballeros", como alguien nos dijo alguna vez en una universidad pública.

Esta nueva configuración ha disminuido el poder de los rectores y sus equipos ejecutivos, quienes deben compartir sus decisiones con decanos elegidos y Consejos Académicos integrados por estos mismos decanos.

Por su parte, la exclusión de los estudiantes dispuesta por la ley tampoco se ha revertido, ni siquiera *de facto*. La verdad es que no hay voluntad política de levantar esta restricción, porque ni el gobierno, ni las autoridades universitarias quieren incorporar a los estudiantes a la conducción de las universidades. Menos aún a los funcionarios. Y nadie, salvo algunos dirigentes estudiantiles, está postulando volver al cogobierno de fines de los sesenta. Quizás como resultado de esta ausencia de un foro al interior de la universidad, la dirigencia estudiantil canaliza sus demandas a través de la protesta y la marcha callejera.

La influencia de la política nacional en el gobierno de las universidades es cada vez más escasa. Los rectores y decanos no son elegidos sólo sobre la base de sus adhesiones a partidos políticos, sino según la fuerza interna de las unidades académicas de las que provienen, lealtades personales y de grupos, sus concepciones sobre el rol y la misión de sus universidades, y sus programas de acción (o inacción). En esta cuestión las universidades chilenas han transitado un largo camino desde la politización exacerbada de principios de los '70, cuando los partidos presentaban a los candidatos a los cargos universitarios, y la política universitaria era un reflejo amplificado de la política nacional.

En el sector de las universidades tradicionales privadas, las tres universidades seculares han seguido en general el modelo de generación de autoridades de las universidades estatales. Las seis universidades católicas, por su parte, tienen en común la intervención del Obispo del lugar, y la de la Santa Sede en el caso de las dos universidades pontificias, en la designación del rector, además de las exigencias de integridad de doctrina Católica y rectitud moral que se imponen a los potenciales decanos y rectores. Priman en ellas los comités de búsqueda por sobre las elecciones, y cuando éstas se realizan, tienen más bien el carácter de una consulta a los profesores para aportar a la autoridad religiosa un antecedente más en su deliberación sobre un nombramiento. De hecho, por ejemplo, en la Pontificia Universidad Católica de Chile los profesores votan por candidatos a rector, pero los resultados de la elección son secretos y conocidos sólo por el Arzobispo de Santiago y Gran Canciller de la Universidad, el Secretario General de la universidad, y por la Santa Sede, de modo de permitir a ésta la mayor libertad en la nominación del rector.

Universidades privadas, institutos y centros de formación técnica

En las universidades privadas los profesores no participan en el gobierno institucional. Los rectores son designados por las juntas directivas de las corporaciones, las que a su vez representan a los dueños o a los miembros de la corporación, y los decanos y demás autoridades unipersonales son designados por el rector, usualmente con aprobación de la junta directiva, y en ningún caso con consulta a los profesores de la unidad. Los órganos colegiados son escasos y funcionan en una capacidad puramente asesora del rector o decano que los preside. Con todo, decanos con trayectoria y prestigio pueden ocasionalmente tener una influencia informal en las políticas y decisiones institucionales.

La escasez de académicos de jornada completa en las universidades privadas conspira contra la posibilidad de establecer sistemas más descentralizados de gobierno: típicamente no hay a quien transferir potestades de gobierno al interior de las unidades académicas.

Esta situación de falta de involucramiento de los académicos en la conducción de sus instituciones es aún más marcada en el caso de los institutos profesionales y los centros de formación técnica, que carecen casi por completo de profesores que no sean part-time, tienen unidades académicas de carácter puramente administrativo, sin liderazgo académico, y son manejados en forma vertical por propietarios, sus rectores o directores.

Autonomía y rendición de cuentas

Como ocurre en todos los sistemas de educación superior, la autonomía de las instituciones de

educación superior es quizá uno de sus rasgos más característicos, y ha estado siempre presente en el ordenamiento jurídico chileno, aun cuando inicialmente haya sido tratada de manera más bien escueta (Levy 1986). La Universidad de Chile fue creada en 1842 con sujeción al poder del estado, pero dicha condición fue progresivamente atenuándose, ganando la entidad creciente autonomía del poder político, según se constató ya en la reforma de su estatuto llevada a cabo en 1879 (Serrano 1994). Con todo, la presencia del estado se hacía sentir al ejercer el Presidente de la República y el Ministro de Educación, por sí o a través de consejeros designados en el Consejo Universitario, las atribuciones que legalmente les correspondían, expresando la influencia de la autoridad política en la institución. Sin embargo, ya hacia los años '50 la actitud de los gobiernos hacia las instituciones había pasado a ser una de total prescindencia, dejándolas regirse libremente, a la vez que las proveía del financiamiento necesario para desarrollar su autonomía (Levy y Bernasconi 1999).

Por otra parte, las nuevas instituciones de educación superior creadas entre 1888 y 1956 estuvieron marcadas inicialmente por la limitación de su autonomía, debido a su dependencia de la propia Universidad de Chile. Al respecto, según se destacó antes, el estatuto orgánico de dicha institución (1931) prescribía que la creación y funcionamiento de toda nueva institución docente particular de enseñanza superior, destinada a preparar alumnos para rendir exámenes conducentes a la obtención de grados y títulos de los que otorgaba la Universidad de Chile, requería de la autorización del Gobierno, previo informe del Consejo Universitario. Aún más, se señalaba que si bien los establecimientos universitarios particulares podían organizar como creyeran conveniente sus servicios educacionales, la enseñanza que en ellos se diera para optar a grados o títulos que debiera conferir la Universidad del estado se conformaría a los planes de estudios y programas aprobados por el Consejo Universitario para las Escuelas de esa Universidad. De esta forma, las nuevas instituciones creadas no gozaban de autonomía plena, pues carecían de la facultad de conferir títulos por sí mismas (Bernasconi 1994, Levy 1986).

Dicha condición cambiaría radicalmente luego de la obtención de la autonomía plena de la Universidad Católica en 1953 (ver Precht 2001), pues ella redundó en una sustancial atenuación de los lazos de dependencia de las demás instituciones respecto de la Universidad de Chile, hasta implantarse la autonomía en la totalidad de las 8 instituciones universitarias existentes.

La autonomía, que iba acompañada de pleno financiamiento estatal, alcanzó consagración constitucional con la reforma efectuada en 1971 a la Constitución de 1925, que estableció el reconocimiento del estado a las universidades de la siguiente manera:

> Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al estado proveer a su adecuado financiamiento para

> que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.

Dicha autonomía privilegiada de que gozaban nuestras instituciones se vio notablemente mermada durante el régimen militar, época de intervención de las entidades de enseñanza, marcada por la dictación de decretos leyes que fijaron las facultades de los rectores delegados, y, en general por la legislación de emergencia impuesta entonces, que determinó que las universidades fueran tratadas como establecimientos dependientes del gobierno.

La Constitución Política dictada en 1980, por su parte, no consagró específicamente la autonomía de las instituciones de educación superior, aunque se refirió en general, a la autonomía de todo tipo de organizaciones, consagrando en su artículo 1° que "*El estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos"*. El garantizar la autonomía de los cuerpos intermedios conlleva la aceptación del principio de subsidiariedad del estado, que implica, por una parte, que el estado deba abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y, por otra, que deba ejecutar ciertas tareas que, dada su naturaleza, los cuerpos intermedios no pueden atender por sí mismos.

Las normas legales actualmente vigentes en la materia establecen disposiciones expresas respecto de la autonomía. Se dispone allí que "*la Universidad es una institución autónoma que goza de libertad académica y que se relaciona con el estado a través del Ministerio de Educación"*, agregando que (art. 75, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza):

> Se entiende por autonomía el derecho de cada Universidad a regir por sí misma, en conformidad con lo establecido en sus estatutos, todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.
>
> La autonomía académica incluye la potestad de la universidad para decidir por sí misma la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudios.
>
> La autonomía económica permite a la Universidad disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.
>
> La autonomía administrativa faculta a cada Universidad para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes.
>
> La libertad académica incluye la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, cumpliendo los requisitos establecidos por

> la ley, y la de buscar y enseñar la verdad conforme con los cánones de la razón y los métodos de la ciencia.
>
> La autonomía y la libertad académica no autoriza a las universidades para amparar ni fomentar acciones o conductas incompatibles con el orden jurídico, ni para permitir actividades orientadas a propagar, directa o indirectamente, tendencia político-partidista alguna.
>
> Estas prerrogativas, por su esencia misma, excluyen el adoctrinamiento ideológico-político entendiendo por tal la enseñanza y difusión que excedan los comunes términos de la información objetiva y de la discusión razonada, en las que se señalan las ventajas y las objeciones más conocidas a sistemas, doctrinas y puntos de vista.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), al distinguir las etapas en el itinerario jurídico hacia la plena conformación de una institución, separa claramente la creación (mera obtención de personalidad jurídica), el reconocimiento oficial (que faculta a iniciar las actividades propiamente académicas) y la plena autonomía, que habilita para otorgar de manera independiente toda clase de títulos y grados, según el tipo de institución de que se trate (Morales 1994).

Como se explicó en el Capítulo 2, la ley establece límites legales a dicha autonomía en los casos de las nuevas instituciones privadas, para dar lugar a los sistemas de supervisión que se aplican a ellas: la examinación y la acreditación. Estos sistemas son un límite a la autonomía académica, en cuanto impiden a la institución supervisada otorgar independientemente títulos y grados. Una vez que las instituciones alcanzan su plena autonomía, adquieren la potestad de otorgar títulos y grados independientemente. Las instituciones que se crean por ley, en cambio, nacen autónomas, pues en un solo acto el estado crea la personalidad jurídica, la reconoce oficialmente y le confiere autonomía plena, condición en que se encuentran las universidades creadas antes de 1981, las derivadas de ellas y sus sucesoras.

Con todo, la LOCE faculta al Ministerio de Educación para revocar el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior en ciertos casos. En el caso de las instituciones autónomas creadas por ley, el estado conserva igualmente la facultad de revocarles el reconocimiento oficial, sólo que debe proceder a través de una ley.

Por otra parte, la estructura organizacional básica y la forma de gobierno de las universidades estatales, al estar establecidas en leyes, no pueden ser modificadas por la sola decisión de las universidades, requiriéndose en cambio una norma legal para enmendarse. En esta situación se encuentran, por ejemplo, las normas que establecen la elección de los rectores por los profesores, la exclusión de estudiantes y funcionarios en el gobierno institucional, la forma y y funciones de los órganos colegiados superiores de las universidades, las funciones del rector y de las autoridades

ejecutivas de la universidad, y la estructura de gobierno de las facultades y departamentos.

En síntesis, la autonomía en el ordenamiento chileno:

- Se encuentra consagrada legalmente y alcanza a todas las instituciones del sistema sean éstas públicas o privadas, universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica;
- Tiene tres dimensiones: académica, económica y administrativa.
- Consagra una autonomía limitada para las instituciones sometidas a un régimen de supervisión, la que tiene, sin embargo, un carácter transitorio.
- No constituye una prerrogativa absoluta o ilimitada, pues el estado puede siempre revocar el reconocimiento oficial y poner término con ello a la autonomía.
- Excluye el cogobierno, pues la LOCE establece expresamente que la forma de gobierno de las nuevas entidades deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales y colegiadas.
- No consagra la inviolabilidad territorial de los recintos universitarios.

Son instituciones autónomas las 8 universidades existentes en Chile al 31 de diciembre de 1980, más las universidades que se derivaron o sucedieron a algunas de ellas y las instituciones de carácter privado que han obtenido la certificación de su plena autonomía después de concluir satisfactoriamente su período de supervisión, a saber, 20 universidades, 16 institutos profesionales y 8 centros de formación técnica.[117]

No gozan de autonomía, por estar en acreditación ante el Consejo Superior de Educación 14 universidades y 13 institutos, y por estar en examinación, 6 universidades y 29 institutos. En el caso de los centros de formación técnica, en acreditación o supervisión ante el MINEDUC hay 106 entidades.

Con todo, como lo ha señalado el ex rector de la Universidad de Chile, Jaime Lavados (1999), las universidades chilenas son "muy autónomas", incluso las públicas, pues las regulaciones son más flexibles que para el resto de las instituciones estatales del país. En los aspectos administrativos y académicos, la autonomía es muy amplia, aún cuando en este último ámbito se ha hecho necesario instalar sistemas de acreditación y evaluación con el fin de mejorar la calidad de las instituciones. Aún más, en el área económica las universidades pueden manejarse con gran independencia negociar créditos con los bancos, constituir sociedades, asociaciones y empresas, obteniendo previamente aprobación del organismo contralor del estado y manteniéndose dentro de los objetivos generales de las Universidades.

[117] Las cifras de instituciones autónomas corresponde a mediados de 2002.

De lo que no son independientes las instituciones chilenas de educación superior es del mercado, a diferencia de la situación prevaleciente hasta los años ’70. En efecto, durante la mayor parte del desarrollo del sistema terciario chileno el estado fue el responsable único de proveer el financiamiento, cuestión que alcanzó consagración institucional en la reforma efectuada en 1971 a la Constitución de 1925. Como hemos visto, la Carta Fundamental estableció al referirse a la autonomía de las universidades, que: *“Corresponde al estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país*”.

De esta manera, hasta 1981 el financiamiento de las universidades provenía casi enteramente de recursos fiscales, que se encauzaban a través de un aporte global directo establecido en las leyes de presupuesto y por algunas vías indirectas expresadas por medio de leyes especiales.

Con el régimen militar las universidades vieron notablemente disminuidos los aportes fiscales, alcanzando su punto más bajo en 1976. Considerando dicha disminución y también influidas por las nuevas ideas del régimen militar, que consideraban la educación superior como una inversión en capital humano que cada alumno beneficiado debía pagar, las universidades fueron abandonando la noción de gratuidad y comenzaron a cobrar aranceles de matrícula. Al respecto, cabe considerar que la gratuidad ya había sido puesta en tela de juicio con anterioridad a 1980 y que durante la reforma de fines de los ’60 algunas universidades habían introducido el cobro de aranceles diferenciados de matrícula de acuerdo con el nivel de ingreso de los padres y otros factores familiares y económicos de los estudiantes. Además, las universidades empezaron a generar progresivamente ingresos propios, bajo la venta de servicios, especialmente de consultorías de investigación o evaluación de proyectos, pasando a ocupar una parte importante del financiamiento total.

Hoy en día el grueso del financiamiento del sistema de educación superior proviene de los estudiantes y sus familias, y de los ingresos propios de las instituciones por prestación de servicios. En la actualidad Chile gasta el 1.85 de su PGB en educación superior. Dos terceras partes de ese porcentaje corresponden a gasto privado. Si el financiamiento público influye en la autonomía, Chile debe ser uno de los países del mundo donde esa influencia es más tenue, puesto que los aportes del estado, reservados casi exclusivamente a las universidades tradicionales, representan apenas entre sólo entre 30 y 40% de los presupuestos de dichas universidades.

Entonces, si la autonomía es entendida como libertad respecto de la intervención del estado en los asuntos universitarios, puede concluirse que las instituciones chilenas cuentan con un amplio grado de autonomía. En el caso de las instituciones privadas que no están sujetas a la supervisión temporal del estado, esta autonomía se extiende sin restricciones al gobierno (salvo en cuanto la

participación en el gobierno de estudiantes y funcionarios está prohibida por ley), a lo académico y administrativo, y también a lo financiero, con la sola restricción de la prohibición del lucro en el caso de las universidades.

Las universidades públicas gozan también de amplia autonomía. Pueden libremente elegir a sus autoridades unipersonales y colegiadas, confeccionar sus presupuestos, endeudarse, adquirir y enajenar bienes, crear y cerrar programas, establecer unidades académicas y administrativas, abrir y cerrar sedes, establecer el estatuto del personal académico y su política de remuneraciones, establecer la planta de funcionarios administrativos, contratar y despedir profesores, establecer las normas sobre carrera académica, crear agencias subsidiarias, entregar habilitaciones profesionales, reconocer estudios realizados en otras instituciones, fijar los cobros de matrícula y vender servicios.

Adicionalmente, el aporte fiscal directo, que constituye el financiamiento básico, recurrente de las universidades públicas y de las privadas antiguas, es otorgado en un 95% en la forma de una transferencia en bloque según porcentajes históricos de participación de las universidades en dicho fondo. El 5% restante es distribuido según indicadores de desempeño. Los demás aportes son concursables y contemplan evaluación externa de proyectos (investigación, inversión), o se entregan según fórmulas transparentes y estables en el tiempo (aporte fiscal indirecto, ayudas estudiantiles). Con la excepción de algunos fondos especiales que recibe la Universidad de Chile, no hay discrecionalidad administrativa en la distribución del financiamiento estatal.

Las limitaciones a la autonomía de las universidades públicas consisten en estar sus normas básicas de gobierno establecidas por ley, y ser por ende difíciles de modificar, la prohibición legal de que estudiantes y funcionarios participen en el gobierno universitario—a juicio de muchos un valioso legado de la era Pinochet—, el estatuto administrativo que rige las relaciones laborales entre la universidad y los funcionarios administrativos (no así los académicos), y el control preventivo de legalidad de algunos actos administrativos que ejerce sobre las universidades la Contraloría General de la República.

De lo que definitivamente no son independientes las universidades privadas y públicas chilenas es de los mercados en que participan. Después de todo, la mayor parte de sus recursos financieros provienen no de transferencias del estado, sino de los usuarios que compran sus servicios. Así las cosas, se da la paradójica situación de que la protesta de las universidades públicas chilenas no es contra la intervención del estado, ¡sino contra la insuficiente presencia del estado en la conducción de la educación superior! Los rectores reclaman que no existe una "política de

educación superior" por parte del Ministerio. Más estado, no menos, es la demanda de las universidades. [118]

[118] Desde luego, "más estado" puede traducirse como "más recursos", y si esa traducción agotara el sentido de la demanda, poco de nuevo habría en ella. Sin embargo, es posible que detrás del clamor de las universidades por una mano más pesada del estado se encuentre también una paralizante perplejidad frente a los cambios del mundo y la educación en nuestros días, una incapacidad de darle sentido al mundo (Brunner 2002), y de definir una misión a la altura de estos desafíos.

Capítulo 6. Los actores del sistema

Nos referiremos a continuación a los dos actores fundamentales del sistema de educación superior de Chile: profesores y estudiantes. Si bien los estudiantes, como se explicó en el Capítulo anterior, carecen en Chile de derechos de co-gobierno, y por lo tanto no detentan poder formal en sus instituciones, sin embargo hacen sentir su influencia sobre las organizaciones en cuanto clientes que pagan por los servicios que reciben, y sobre el estado en demanda de más recursos para crédito universitario. Al final nos referiremos a los egresados del sistema, que aunque también carecen de mecanismos formales que les permitan influir sobre la educación superior, son sin embargo un barómetro del éxito del sistema, al menos en lo que dice relación con la colocación laboral, y en esa medida, contribuyen a crear un clima de opinión pública respecto de cómo las instituciones cumplen con su misión.

Estudiantes

Matrícula total y por tipo de institución

En el periodo 1990-2001 la matrícula del sistema en ES creció un 109% alcanzando 521 mil alumnos, equivalente a 4.4 veces la matrícula del año 1980. El 96.1% de la matrícula corresponde a pregrado, nivel que registra un crecimiento en el periodo 1990-2002 del 104%. La matrícula de postgrado y postítulo representan el 3.9% del total y con crecimiento del 401% en el periodo de 1990-2002 (Cuadro No.24)

Cuadro Nº 24
Evolución de la matrícula total en educación superior, según grado, 1980-2002

Año	Matrícula total educación superior	Tasa de crecimiento	Base 1980	Pregrado	Post grado	Postítulo
1980	118,978		1.0	118,978		
1985	201,140	70.3%	1.7	196,283	2,299	2,558
1990	249,482	23.8%	2.1	245,408	2,143	1,931
1991	250,083	0.2%	2.1	246,889	1,475	1,719
1992	285,399	14.1%	2.4	280,533	1,940	2,926
1993	315,654	10.6%	2.7	309,574	3,283	2,796
1994	327,074	3.6%	2.7	321,248	3,660	2,166
1995	344,942	5.5%	2.9	337,604	4,498	2,840
1996	367,094	6.4%	3.1	358,082	4,092	4,920

1997	380,603	3.7%	3.2	370,798	4,242	5,563
1998	406,554	6.8%	3.4	393,466	6,449	6,638
1999	424,672	4.5%	3.6	411,634	6,586	6,452
2000	452,347	6.5%	3.8	435,830	7,705	8,812
2001	473,953	4.8%	4.0	455,985	11,343	6,624
2002	521,609	10.1%	4.4	501,162	11,020	9,427

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

El Cuadro No. 25 permite apreciar que las preferencias de los estudiantes han variado entre 1990 y 2002, en el sentido de orientarse más hacia las universidades y los institutos profesionales, en detrimento de los centros de formación técnica, que han bajado su participación del 31% del mercado al 12% en ese periodo.

Cuadro Nº25
Matrícula total, por tipo de institución, años 1990 y 2002

	Matrícula total				Participación	
Tipo de institución	1990	2002	Variación	%	1990	2002
Universidades	131,702	369,333	237,631	180.43%	52.8%	70.8%
Inst. Profesionales	40,006	91,153	51,147	127.85%	16.0%	17.5%
Centros de Formación Técnica	77,774	61,123	-16,651	-21.41%	31.2%	11.7%
Total	249,482	521,609	272,127	109.08%	100.00%	100.00%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Las universidades y los institutos profesionales son los dos tipos de instituciones que registraron crecimiento en su matrícula en el período 1990-2002. Las universidades pasan de 131 mil alumnos a 369 mil, equivalente a un crecimiento del 180% y los institutos profesionales de 40 mil alumnos a 91 mil, lo que corresponde a un crecimiento del 127%. En cambio los centros de formación técnica disminuyen su matrícula de 77 mil a 61 mil , equivalente a una disminución del 21%.

La matrícula de las universidades presenta sus años de crecimiento mínimo en el periodo 1980 y 1990 (10%). Posteriormente a 1990, crece fuertemente con tasas anuales entre 11 y 15% , para bajar y llegar en los últimos años de la década a tasas de entre el 10 y el 4%. Este comportamiento de la matrícula está relacionado con la creación de un gran número de universidades privadas entre 1989 y 1990. Un rápido crecimiento en las vacantes ofrecidas ha permitido a las universidades pasar de una participación del 52% al 71% de la matrícula total.

Los institutos profesionales, que inician sus actividades oficialmente en 1981, alcanzan una matrícula de 38 mil en 1985, la cual mantienen con pequeñas variaciones hasta 1994, para

posteriormente crecer en forma constante, llegando en el año 2002 a 91 mil alumnos, con una participación del 17% del total de la matrícula de educación superior.

Los CFT registraron su cota máxima de matrícula el año 1993, con 83 mil alumnos, para posteriormente disminuir hasta estabilizase en los 53 mil alumnos. Esta variación en la matrícula está vinculada con la aparición de una mayor oferta en las universidades, entidades más atractivas para los jóvenes.

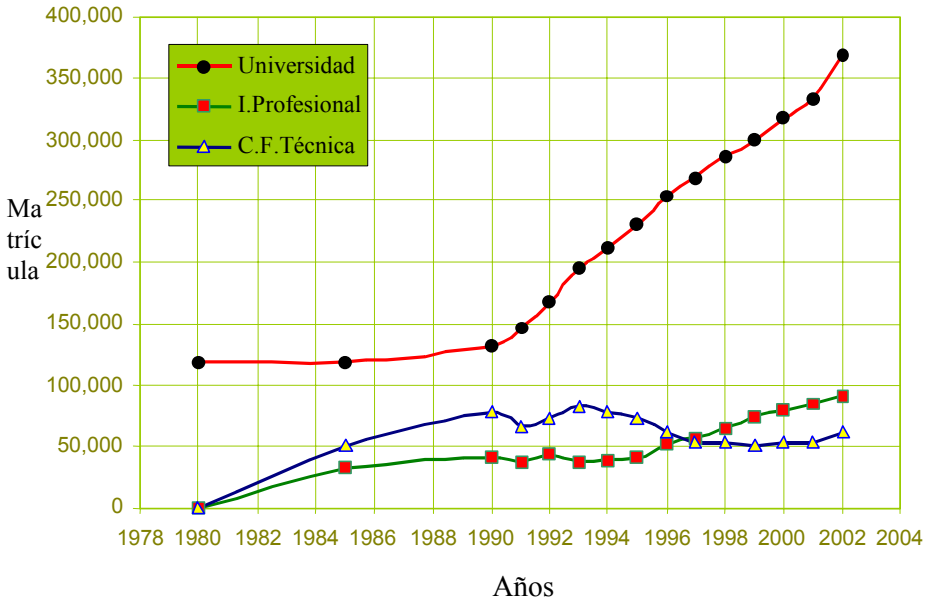
Cuadro Nº26
Evolución de la matrícula de educación superior por tipo de institución, periodo 1980-2002

Año	**Matrícula total**			**Crecimiento**		
	Universidades	I. Profesionales	Centros de Formación Técnica	Universidades	I. Profesionales	Centros de Formación Técnica
1980	118,978	0	0			
1985	118,079	32,636	50,425	-0.15%		
1990	131,702	40,006	77,774	2.31%	4.52%	10.85%
1991	146,720	37,376	65,987	11.40%	-6.57%	-15.16%
1992	168,292	43,203	73,904	14.70%	15.59%	12.00%
1993	194,332	38,076	83,245	15.47%	-11.87%	12.64%
1994	211,564	38,252	77,258	8.87%	0.46%	-7.19%
1995	231,061	40,980	72,735	9.22%	7.13%	-5.85%
1996	253,041	52,170	61,418	9.51%	27.31%	-15.56%
1997	268,996	56,972	54,036	6.31%	9.20%	-12.02%
1998	286,865	64,593	54,290	6.64%	13.38%	0.47%
1999	298,385	74,456	50,821	4.02%	15.27%	-6.39%
2000	317,871	79,904	53,354	6.53%	7.32%	4.98%
2001	333,062	83,795	53,895	4.78%	4.87%	1.01%
2002	369,333	91,153	61,123	10.89%	8.78%	13.41%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Gráfico No. 15

Evolución matrícula por tipo de institución,
período 1980-2002



Matrícula de primer año

El número de alumnos que ingresaba a instituciones de educación superior antes de los años 1980 no superaba los 41 mil. Luego de implementadas las reformas al sistema se produjo un crecimiento constante del ingreso, estabilizándose en 1993 y por 5 años en cerca de 115 mil alumnos, meseta que se interrumpe en 1998 con un nuevo período de abrupto crecimiento, para llegar en 2002 a 165 mil alumnos anuales (Gráfico No.16). Este comportamiento del ingreso de nuevos alumnos se explica por la caída en el ingreso de nuevos alumnos a los institutos profesionales en esos años, que modera el alza constante de ingreso de nuevos alumnos a las universidades (Gráfico No. 17 y Cuadro No. 27).

Gráfico No. 16

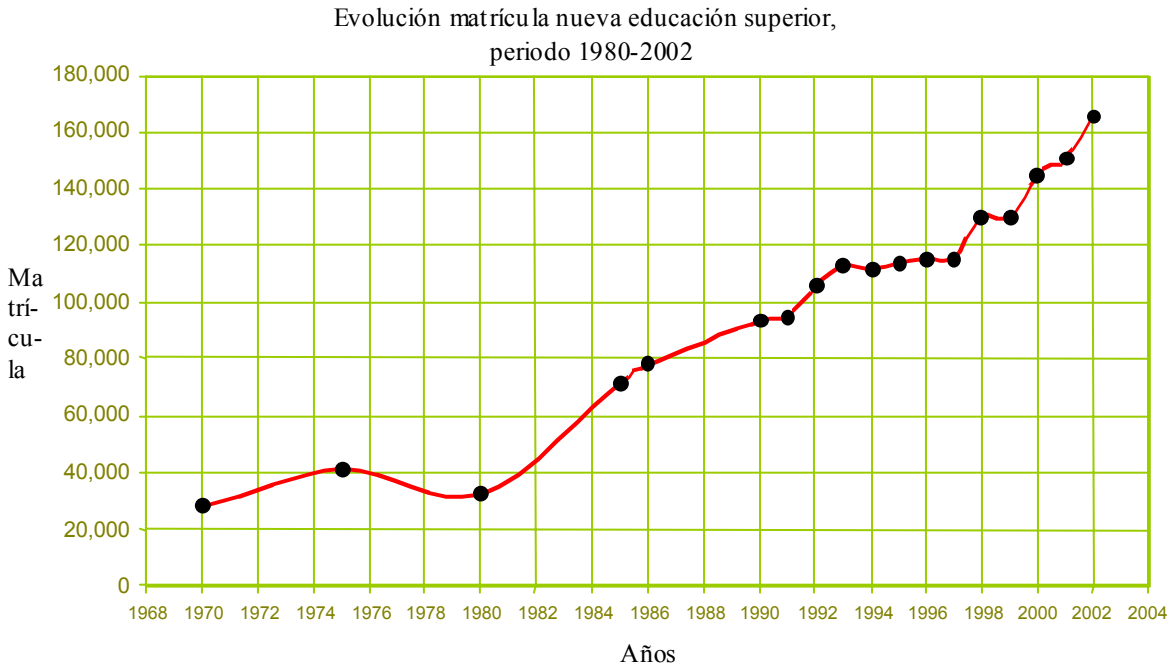
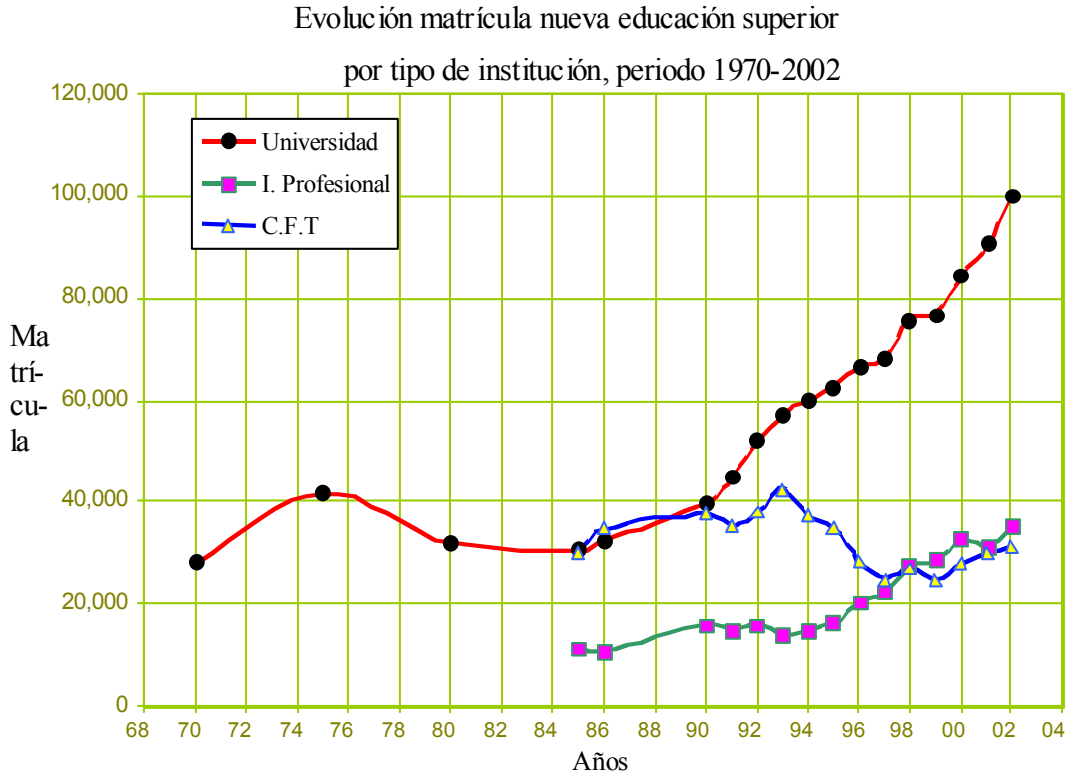


Gráfico No. 17



Cuadro No.27
Evolución de la matrícula de primer año por tipo de institución, periodo 1970-2002

Años	Total matrícula nueva	Tasa de crecimiento	Universidades	Inst. Profesionales	CFT
1970	28,159		28,159		
1975	41,750	48.3%	41,750		
1980	32,146	-23.0%	32,146		
1985	71,766	123.3%	30,772	11,291	29,703
1986	77,907	8.6%	32,338	10,683	34,886
1990	93,407	19.9%	39,931	15,849	37,627
1991	94,939	1.6%	45,039	14,835	35,065
1992	105,910	11.6%	52,041	15,945	37,924
1993	113,356	7.0%	56,749	13,884	42,723
1994	112,006	-1.2%	59,835	14,867	37,304
1995	113,913	1.7%	62,774	16,338	34,801
1996	115,029	1.0%	66,196	20,432	28,401
1997	115,309	0.2%	67,954	22,549	24,806
1998	130,200	12.9%	75,732	27,553	26,915
1999	129,973	-0.2%	76,640	28,778	24,555
2000	144,724	11.3%	84,270	32,697	27,757
2001	151,504	4.7%	90,544	31,003	29,957
2002	165,927	9.5%	99,758	35,106	31,063

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Matrícula total por área del conocimiento

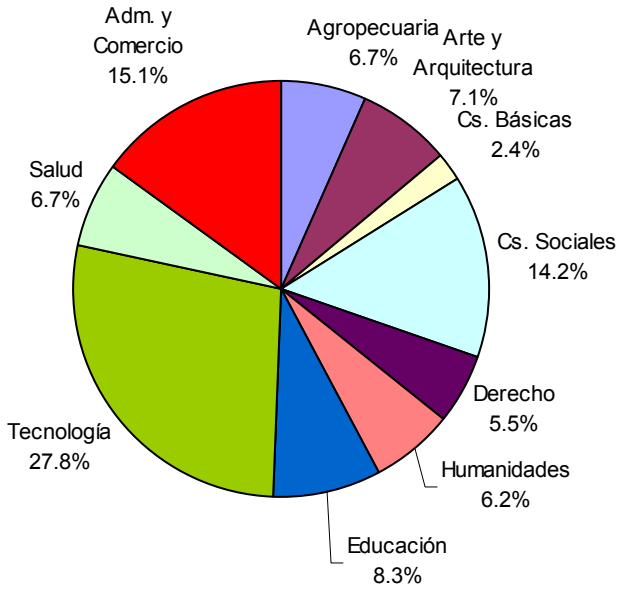
Todas las áreas del conocimiento han visto sus números de estudiantes crecer entre 1990 y 2000. El que Ciencias Sociales, Derecho y Humanidades sean las áreas de mayor crecimiento porcentual no llama la atención, dado que allí están la mayor parte de las carreras de "tiza y pizarrón". Sin embargo, precisamente por lo mismo, sorprende el bajo crecimiento del área de administración y comercio, campo de tiza y pizarrón por excelencia. Otro elemento que desafía la sabiduría común sobre sistemas masificados de educación superior es que la mayor concentración de alumnos está en las tecnologías, con 28%, casi duplicando la que le sigue (Gráfico No. 18)

Cuadro No. 28
Matrícula de pregrado por área del conocimiento años 1990 y 2000.

	Matrícula				Participación	
Año	1990	2000	Variación	%	1990	2000
Agropecuaria	18,782	29,243	10,461	55.7%	7.7%	6.7%
Arte y Arquitectura	14,727	30,759	16,032	108.9%	6.0%	7.1%
Cs. Básicas	5,915	10,562	4,647	78.6%	2.4%	2.4%
Cs. Sociales	23,670	61,912	38,242	161.6%	9.6%	14.2%
Derecho	9,126	24,068	14,942	163.7%	3.7%	5.5%
Humanidades	10,977	27,021	16,044	146.2%	4.5%	6.2%
Educación	25,096	36,281	11,185	44.6%	10.2%	8.3%
Tecnología	67,102	121,266	54,164	80.7%	27.3%	27.8%
Salud	14,775	29,036	14,261	96.5%	6.0%	6.7%
Adm. y Comercio	55,238	65,682	10,444	18.9%	22.5%	15.1%
Total	245,408	435,830	190,422	77.6%	100.0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Gráfico No. 18



Matrícula por región

Los 20 años que siguieron a la reforma de 1981 han sido estériles en revertir la alta centralización en torno a Santiago de la educación superior en Chile, ciudad que capta cerca de 50% de la matrícula. Las dos ciudades que le siguen apenas llegan en conjunto a la mitad de Santiago, pese a

que desde 1990 el gobierno se ha planteado el desarrollo regional equilibrado como objetivo de política.

Cuadro No. 29
Matrícula de pregrado por región, años 1990 y 2001

	Matrícula				Participación	
Años	**1990**	**2001**	Variación 2001-1990	%	**1990**	**2001**
I	7,455	13,090	5,635	75.6%	3.0%	2.8%
II	9,095	18,583	9,488	104.3%	3.7%	4.0%
III	2,141	4,934	2,793	130.5%	0.9%	1.1%
IV	6,682	15,324	8,642	129.3%	2.7%	3.3%
V	30,164	60,606	30,442	100.9%	12.3%	13.1%
VI	2,873	4,966	2,093	72.9%	1.2%	1.1%
VII	5,871	13,309	7,438	126.7%	2.4%	2.9%
VIII	32,264	55,844	23,580	73.1%	13.1%	12.1%
IX	9,318	22,073	12,755	136.9%	3.8%	4.8%
X	12,284	18,681	6,397	52.1%	5.0%	4.0%
XI	117	700	583	498.3%	0.0%	0.2%
XII	1,732	4,083	2,351	135.7%	0.7%	0.9%
R.M.	125,412	229,327	103,915	82.9%	51.1%	49.7%
	245,408	**461,520**	216,112	88.1%	**100.0%**	**100.0%**

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Profesores[119]

Perfil del cuerpo académico

Hacia mediados de la década de 1960 la universidad chilena era una institución predominantemente dedicada a la enseñanza de pregrado. Aunque concentraba el 80% del personal de investigación y desarrollo del país, había sólo un programa de doctorado en Chile en 1965, y sólo 4,7% de los profesores de la Universidad de Chile tenían grado de doctor en 1967. Datos de 1966 también muestran que sólo un 32% de los profesores de la Universidad de Chile trabajaban allí de tiempo completo (Brunner 1986:18, 25, 27, 30).

La reforma universitaria iniciada en 1967 trajo consigo una aumento de casi el 100% en el financiamiento de las universidades entre 1969 y 1974, principalmente para pagar los salarios de un creciente número de profesores de tiempo completo que, se esperaba, se dedicarían a la

[119] La presente sección se basa en una investigación sobre la situación laboral de los académicos en Chile desarrollada en 2002 (Bernasconi 2003).

investigación además de la docencia, superando así el paradigma de la universidad profesionalizante.

Unos 20 años después, una encuesta de profesores en 14 países,[120] incluyendo a Chile, realizada por la *Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*[121] (Boyer et al. 1994, Schiefelbein 1996), encontró que casi dos tercios (64%) de los profesores chilenos declararon ser de tiempo completo. Esta cifra debe tomarse con cautela porque, por una parte, como advierte Schiefelbein, los profesores de tiempo parcial están subrepresentados en la muestra debido a una tasa más alta de no-respuesta entre ellos (Schiefelbein 1996:287 y 727, Nota 8), y luego, porque hay que recordar que en 1993 sólo existían tres universidades privadas, de las cuales sólo una fue incluida en la muestra. Además, la mitad de los profesores que se declararon de jornada completa señalaron tener un segundo trabajo, lo cual posiblemente se relacione con el hecho que la mitad de los encuestados manifestó que consideraba bajo su salario.[122]

Una medida más actualizada y amplia del tipo de empleo de los profesores chilenos (Cuadro Nº 30), que incluye a todas las universidades e institutos profesionales (pero no a los centros de formación técnica) revela que los profesores de jornada completa—definidos por la fuente de los datos como aquellos con media jornada o más—representan cerca del 35% de los nombramientos académicos. La comparación entre este porcentaje y el previamente citado de 64% de empleo de tiempo completo en la encuesta Carnegie no necesariamente indica una drástica disminución de los cargos de tiempo completo entre 1991 y 2000, como podría aparecer a primera vista. En primer lugar, ya se ha dicho que los profesores de tiempo parcial están subrepresentados en las respuestas a la encuesta Carnegie. Segundo, a diferencia del estudio de Carnegie, la cifra para el año 2000 incluye a los institutos profesionales, cuyos 7.200 profesores son casi enteramente part-time.[123] Tercero, la encuesta Carnegie incluyó a sólo una universidad privada, en la que los profesores part-time son ampliamente dominantes. Cuarto, debe tenerse en cuenta que una proporción de los profesores de tiempo parcial de las universidades privadas, que se supone grande, pero que no ha sido medida, son profesores de tiempo completo en otras universidades. Dado que las cifras del Cuadro Nº30 provienen de las estadísticas que envían independientemente al Consejo Superior de Educación cada una de las instituciones del país, un profesor de tiempo completo que

[120] Australia, Brasil, Chile, Alemania, Hong Kong, Israel, Japón, Korea, México, Holanda, Rusia, Suecia, Reino Unido y EE.UU.

[121] Los datos de Chile fueron recogidos en 1991 y 1993 de una muestra aleatoria de profesores de un grupo de universidades también seleccionadas aleatoriamente, que incluyó 9 instituciones públicas, 4 privadas tradicionales, y una privada nueva (Boyer et al. 1994, Schiefelbein 1996). De los que respondieron la encuesta, 33% eran mujeres y la edad media fue de 47 años.

[122] La proporción de profesores con trabajo externo reportadas para Chile se ubica en el segmento alto en comparación a otros países, con la excepción de los otros dos países latinoamericanos: México y Brasil.

[123] No pudimos obtener datos sobre jornada de profesores que excluyeran a los institutos.

enseña part-time en otros centros será contabilizado dos, tres, o tantas veces como instituciones haya que contraten sus servicios docentes, inflando así el número total de profesores de tiempo parcial. Así como la encuesta Carnegie los subrepresenta, los datos del Cuadro Nº 30 sobrerepresentan a los profesores part-time. En consecuencia, dicho cuadro debe mirarse como una contabilización de *contratos o nombramientos* académicos, y no de individuos, teniendo presente que un individuo puede tener contrato o nombramiento en más de una institución.

Cuadro Nº 30:
Profesores según jornada, universidades e institutos profesionales, 1995-2000

Tipo de institución	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Instituciones privadas(1)	15.819	20.394	21.330	21.152	26.761	26.957
Full time (2)	4.491	4.662	4.983	5.367	7.157	8.133
Part time	11.328	15.732	16.347	15.785	19.604	18.824
Instituciones públicas (1)	10.433	10.238	10.700	11.492	12.665	11.766
Full time (2)	5.276	4.938	5.180	5.188	5.801	5.340
Part time	5.157	5.300	5.520	6.304	6.864	6.426
C. Total (privado y público)	26.252	30.632	32.030	32.644	39.426	38.723
Full time (2)	9.767	9.600	10.163	10.555	12.958	13.473
Part time	16.485	21.032	21.867	22.089	26.468	25.250

(1) Incluye como privadas las 9 universidades del Consejo de Rectores que tienen ese carácter. Excluye centros de formación técnica
(2) Contratos de medio tiempo o más.
Fuente: Consejo Superior de Educación, *Indices*, 1995-2000.

RAZONES:	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Profesores full-time/Total	37,2%	31,3%	31,7%	32,3%	32,9%	34,8%
Profesores full-time en instituciones privadas/Total instituciones privadas	28,4%	22,9%	23,4%	25,4%	26,7%	30,2%
Profesores full-time en instituciones públicas/Total instituciones públicas	50,6%	48,2%	48,4%	45,1%	45,8%	45,4%

Además de la distribución de profesores por tipo de jornada, el Cuadro Nº 30 permite apreciar el enorme incremento en plazas académicas en los últimos años, las que han aumentado un 50% entre 1995 y 2000, a la par con la expansión de la matrícula.

En 1985, 22% de los profesores en las universidades chilenas tenían postgrado, un avance importante desde 1965, cuando la universidad más desarrollada en este aspecto, la Universidad de

Chile, llegaba al 12% (Brunner 1986:112). La encuesta Carnegie, por su parte, pone la proporción de académicos chilenos con grado de doctor en 18% (Schiefelbein 1996:286). Los más recientes números para esta variable se entregan en el Cuadro Nº 31 (donde también se aplica la prevención sobre múltiple contabilización). Podemos ver que la proporción de académicos con postgrado (magister y doctorado, dado que no hay cifras separadas para doctorado) ha aumentado en los últimos 15 años hasta ubicarse en un 30%. Incremento importante, pero insuficiente en relación a estándares internacionales, si se piensa que la mayor parte de ellos son sólo magister. La mayor parte del profesorado chileno está aún lejos del tipo de entrenamiento que define a la profesión académica en los países desarrollados.

Cuadro Nº 31

Profesores en universidades e institutos profesionales, según grado académico, 1999-2000

Tipo de institución	1999	2000
Instituciones privadas (1)	26.761	26.957
Postgrado	7.130	7.643
Licenciatura o título profesional	19.631	19.314
Instituciones públicas	12.665	11.766
Postgrado	3.124	3.954
Licenciatura o título profesional	9.541	7.812
Total (privado y público)	39.426	38.723
Postgrado	10.254	11.597
Licenciatura o título profesional	29.172	27.126

(1) Incluye como privadas las 9 universidades del Consejo de Rectores que tienen ese carácter. Excluye centros de formación técnica
Fuente: Consejo Superior de Educación, *Indices*, 1995-2000.

Razones:	1999	2000
Profesores con postgrado/Total profesores	26,0%	29,9%
Profesores con postgrado en instituciones privadas/Total profesores en instituciones privadas	26,6%	28,4%
Profesores con postgrado en instituciones públicas/Total profesores en instituciones públicas	24,7%	33,6%

Estas cifras agregadas encubren una enorme diversidad entre distintas instituciones. Mientras en algunas universidades el porcentaje de profesores con postgrado se acerca o excede el

80% (P.U. Católica de Chile, U. de Talca, U. Alberto Hurtado), en otras se ubica en niveles de un dígito. Aún así, el desarrollo de cuerpos académicos apropiadamente calificados es todavía un desafío para las universidades que aspiran a crecer en investigación.

A pesar del impulso a la investigación en los años de la reforma universitaria, dicha función continuó siendo una ocupación minoritaria, y principalmente en las ciencias naturales, ya que las ciencias sociales y las humanidades habían sido prácticamente expulsadas de la universidad por los gobernantes militares. En la encuesta Carnegie 1991-1993 antes citada, 2/3 de los profesores chilenos declaran estar más interesados en la docencia que en la investigación, y un porcentaje similar estima que no es difícil en su departamento que un profesor que no investiga acceda a una condición equivalente al *tenure*. La encuesta también arrojó que la carga docente promedio de un profesor era de 19 horas por semana.

Schiefelbein (1996:291) reporta que sólo 15% de los académicos chilenos son investigadores, y que el 70% de los artículos científicos generados en Chile es producido por el 5% de los profesores.

Eso en cuanto a la realidad. En lo que concierne al perfil ideal del académico, en los últimos años se han legitimado el doctorado, la investigación financiada con fondos externos, y las publicaciones en revistas indexadas por el ISI[124] como *el* modelo del profesor de jornada completa. A la consagración de estos elementos como definitorios del patrón oro de la academia han contribuido significativamente tres políticas originadas en los ’80 y preservadas hasta hoy: la distribución de recursos de investigación vía FONDECYT, la distribución de un 5% del Aporte Fiscal Directo (AFD) según indicadores de desempeño, y la acreditación del postgrado.

En efecto, tres de los cinco indicadores con arreglo a los cuales se distribuye el 5% del AFD conciernen al señalado perfil de los académicos:

- Profesores tiempo completo equivalente (TCE) con postgrado / Total profesores TCE.
- Número de proyectos FONDECYT y otros proyectos de investigación externos / Total profesores TCE.
- Número de publicaciones ISI / Total profesores TCE.

Jugar el juego de los indicadores es altamente rentable: aunque 5% no es mucho, su efecto es acumulativo, en el sentido que la distribución de los fondos que resultan del 95% histórico y del 5% basado en desempeño en el año 1, se convierte en el 95% del año siguiente. Luego de varios años, el 5% puede tener un impacto considerable en la distribución del componente histórico del AFD en las universidades tradicionales, como se verá en el Capítulo 8.

[124] Institute for Scientific Information.

La asignación de recursos para investigación vía concurso de proyectos del tipo FONDECYT y similares también ha sido un aliciente a las publicaciones ISI, toda vez que los árbitros que evalúan los proyectos toman en consideración los antecedentes de los académicos, en especial la cantidad y calidad de sus publicaciones, para juzgar el mérito de las propuestas. La acreditación de programas de postgrado, actualmente a cargo de la CONAP [125] y necesaria para que los estudiantes puedan acceder a becas estatales, también considera el número de doctores asociados a un programa, y su producción científica, como criterios fundamentales de evaluación.

Tanto el mecanismo del 5% del AFD, como FONDECYT y la acreditación del postgrado tienen efectos que van más allá de su esfera inmediata de influencia. Ellos han creado un estándar que ha permeado el sistema universitario completo. Hasta los postgrados que optan por no buscar la acreditación tienen presente los criterios de la CONAP.

Por si estas señales gubernamentales no fueran suficientes, la guía oficial sobre indicadores de calidad de instituciones y programas, editada por el Consejo Superior de Educación con el nombre de *Indices*, así como los rankings no oficiales publicados por la Revista *Qué Pasa*, cuentan y publican, entre otros, el porcentaje de profesores con postgrado, la proporción de académicos de jornada completa, el número de publicaciones indexadas y el número de proyectos FONDECYT como indicadores de calidad:

No es de extrañar que la P. Universidad Católica de Chile haya empezado a pagar bonos en dinero por publicaciones ISI a sus profesores a mediados de los '90, en lo que fue entonces considerada una aproximación radical al problema de aumentar las publicaciones, y que ha sido después imitada en otras universidades.

La publicación de artículos en revistas indexadas por ISI está convirtiéndose en la única forma legítima de publicar, y no sólo en instituciones que dependen de ello para su financiamiento. Sabemos de al menos una universidad privada que no es elegible para parte alguna del 5%, cuyos postgrados no están acreditados, y que está sólo comenzando a participar en FONDECYT, también está pagando bonos por artículo publicado. Tal como ha sucedido con la dedicación de jornada completa, investigación financiada por fondos externos competitivos, y grados de doctor, las publicaciones ISI se han institucionalizado como símbolo de rigor académico y seña de validez en todo el sistema universitario. Lo que comenzó como un conjunto de estándares impuestos por las políticas de financiamiento del gobierno, se ha convertido en una norma del sistema, la forma correcta de hacer las cosas.

[125] Ver Capítulo 7.

La profesión académica en Chile[126]

Los cambios más importantes acaecidos en la profesión académica desde las reformas de los ’80 han consistido en la creciente profesionalización de la academia, el surgimiento de nuevos perfiles de profesores, y el desarrollo de un mercado laboral específico.

La creciente profesionalización es el resultado conjunto de una expansión del número de personas con doctorado en las disciplinas y las profesiones, y de políticas públicas que han enfatizado la posesión del grado de doctor, la dedicación completa, la capacidad de ganar proyectos FONDECYT y la generación de publicaciones indexadas por ISI como los atributos deseables—el patrón dorado—en un académico. En la medida que la calidad de los postulantes a plazas académicas mejora, los requisitos de ingreso aumentan. Ya no es infrecuente que facultades y departamentos de prestigio opten por contratar sólo doctores, y ello no sólo en las ciencias naturales, donde esta política existe hace años, sino también en las ciencias sociales y las humanidades. El interés en realizar estudios de postgrado aumenta entre los jóvenes, y aquéllos interesados en carreras académicas cada vez tienen más claro que el doctorado es un requisito de entrada a ellas.

La jornada completa, durante mucho tiempo la forma natural de trabajo en las ciencias naturales, permea hoy reductos tan tradicionales de la enseñanza de tiempo parcial como el Derecho y la Ingeniería. Sin duda, las escuelas profesionales continúan descansando en docentes part-time que provienen de la industria o de las profesiones, pero muchas de ellas han consolidado masas críticas de profesores e investigadores de tiempo completo, lo cual marca lo que podría ser el inicio de un cambio profundo en la forma en que al menos algunas escuelas profesionales se organizan.

La mayor dedicación de los profesores a la universidad ha sido posible en parte gracias al mejoramiento de las remuneraciones. En la actualidad los profesores pueden vivir, y en ocasiones vivir muy bien, de sus rentas académicas, una opción que no existía hace 20 años. En la Universidad Católica de Valparaíso, por ejemplo, el gasto en personal académico aumentó un 50% entre 1998 y 2001. En la Universidad Austral de Chile un incremento de proporciones similares tuvo lugar desde 1992. Los incentivos monetarios por buen desempeño académico con cada vez más comunes en universidades públicas y privadas. En la Pontificia Universidad Católica de Chile la parte variable del salario de un profesor cuya alta productividad lo hace acreedor de los diversos programas de incentivos disponibles puede alcanzar al 50% de su remuneración total. En la Universidad de Santiago de Chile los bonos por productividad pueden alcanzar un 60 ó 70% del sueldo base. Tanto la Universidad Católica de Valparaíso como la Universidad de la Frontera, que

[126] Esta sección se basa en los datos reunidos por medio de entrevistas realizadas a fines de 2002 a 86

mantienen escalas de sueldo dependientes de la jerarquía o rango académico de los profesores y que son, por lo mismo, poco atractivas para doctores jóvenes cada vez más conscientes de su valor de mercado, han diseñado sistemas de nombramientos paralelos a la planta regular para poder pagar a doctores jóvenes salarios más altos que los prescritos por la escala de sueldos para instructores o profesores asociados.

El prestigio y legitimidad social de la carrera académica parece haberse fortalecido como resultado del incremento de las cualificaciones para ser profesor y el mejoramiento de las rentas. Incluso la docencia part-time ha adquirido mayor dignidad entre profesionales del sector privado, que la ven como un complemento valioso a sus credenciales (aunque no lo sea a sus rentas, dado que la tarifa por hora de clase en pregrado es bastante baja en todas partes—unos US$ 250 mensuales en las universidades privadas, que son las que pagan mejor).

Así las cosas, dos nuevos actores han emergido en la profesión académica chilena: el "profesor full-time del sistema," y el profesor "emprendedor." Ellos difieren tanto del perfil del académico de décadas pasadas, como son distintos entre sí, y en cierto modo representan los dos polos entre los cuales se desarrolla la profesión académica en Chile.

El profesor full-time del sistema es el que enseña part-time en tantos lugares que en la práctica llena su día con clases. [127] Aunque no es un profesor de tiempo completo en ninguna de las instituciones donde enseña, enseña a tiempo completo. Es un docente full-time para el sistema de educación superior. Desde mediados de los '90 este estilo de trabajo se ha consolidado como una nueva profesión "liberal", en que se atienden a varios clientes en el día, y que es característica de un segmento del cuerpo académico de las universidades chilenas. El profesor full-time del sistema es una de las formas en que el sistema de educación superior se ha adaptado a la multiplicación acelerada de plazas docentes en los últimos años. Otras estrategias son la improvisación de docentes a través de la entronización en la cátedra de graduados recientes sin mayor experiencia laboral ni estudios avanzados—típica de las universidades que han expandido sus operaciones a lo largo de múltiples sedes—y (minoritariamente), la incorporación a la docencia de profesionales jóvenes con postgrado o experiencia profesional significativa que no están dispuestos a hacer una opción total por la vida académica pero están buscando hacer algunas clases como complemento de sus carreras profesionales.

El full-time del sistema es distinto de la figura más antigua, y todavía prevaleciente, del profesor full-time de una universidad tradicional que hace uno o dos cursos en universidades privadas como una forma de procurarse un ingreso extra. Dentro de ese 75% de los profesores en

---

directivos de 12 universidades tradicionales y privadas (Bernasconi 2003).

las universidades privadas nuevas que no son de tiempo completo o media jornada, la gran mayoría son académicos de universidades tradicionales que enseñan por horas.

El profesor emprendedor, por su parte, es un investigador altamente competente, productivo, y dedicado, que trabaja sólo en una universidad, y que se las arregla para hacer ciencia de alto nivel y sostener un estándar de vida alto haciendo cosas que los académicos chilenos no hacían hace 15 años, tales como obtener *grants* dentro y fuera del país, servir en los directorios de empresas privadas, asesorar al gobierno y escribir informes de consultoría en materias de su especialidad, o cobrar por conferencias. La relación con la sociedad y la empresa, que antes era considerada "contaminación" ahora es una necesidad. Los profesores deben ser buenos gestores para conseguir y mantener sus recursos de investigación: deben escribir propuestas persuasivas, administrar dinero, llevar contabilidad de los proyectos, hacer cotizaciones, etc. La vida es menos tranquila, y más estresante, pero si el profesor hace bien las cosas, no solamente tiene compensaciones intelectuales, sino que económicas también. Aunque el profesor emprendedor es minoría en la academia chilena, lo hemos encontrado en muchos contextos, no sólo en las Ciencias Naturales: en Economía y Administración, Derecho, Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo, Políticas Públicas, etc.

En los últimos diez años se ha desarrollado un mercado de trabajo en torno a la academia, donde el valor monetario de los servicios de profesores de diversos antecedentes y campos disciplinarios puede ser fácilmente determinado e invocado para delinear políticas de remuneraciones. Como resultado del desarrollo de “precios”, y de una creciente demanda, han aumentado las remuneraciones y se ha incrementado la movilidad de recursos humanos.

La noción de costo de oportunidad o costo alternativo es ampliamente usada como parámetro para determinar el salario base de los profesores en universidades tradicionales y privadas. Algunas entienden que el costo de oportunidad es lo que un profesor ganaría en un puesto académico en otra universidad, mientras que otras lo asocian a lo que ganaría si trabajara en la industria o en las profesiones, y no en la academia. Cualquiera sea el concepto, la necesidad de lidiar con las otras oportunidades de trabajo que se presentan a los profesores es cada vez más aguda. Las universidades cuyas escalas de remuneraciones ignoran el costo de oportunidad deben hacer un esfuerzo mayor, y muchas veces estéril, para reclutar y mantener profesores calificados en especialidades de altos ingresos.

Los profesores, por su parte, especialmente aquellos que calzan con el perfil emprendedor, han tomado conciencia de su valor en el mercado académico, y se han orientado crecientemente a

[127] Son los llamados profesores “taxi”, aludiendo a que enseñan en tantos lugares distintos que pasan buena parte del día montados en un taxi corriendo de una universidad a la próxima.

las recompensas económicas por sobre las simbólicas de rango, título y demás artículos de la parafernalia académica. Este es especialmente el caso de los profesores jóvenes, gente entre 24 y 40 años, que por las necesidades económicas del ciclo de vida están en mayor riesgo de dejar la academia por un trabajo mejor pagado fuera de ella. Factores tales como el prestigio, la autonomía, y la estabilidad en el empleo parecen haber tenido mayor peso cuando los salarios eran pobres. Ahora que los sueldos han aumentado, los factores simbólicos han perdido peso en la ecuación de satisfacción de los profesores.

Como consecuencia de todo esto la movilidad de los profesores ha aumentado, aunque el empleo de por vida en la misma universidad sigue siendo la regla. La contratación de profesores de otras universidades es hoy una opción legítima para llenar vacantes, y muchas universidades contratan activamente a profesores desde el extranjero, y ocasionalmente también pierden profesores en el mercado internacional.

La transformación de la educación superior chilena ha tenido un marcado efecto en la profesión académica. El contexto de mercado en que se desenvuelven las instituciones ha introducido nuevos conceptos, valores y formas de trabajar que crecientemente caracterizan el papel y las funciones de los profesores.

La aparición de oportunidades rentables de trabajo externo, tales como docencia en universidades privadas, docencia en postgrados profesionales y consultoría, ha traído una contradicción palpable entre el viejo discurso de la desinteresada búsqueda de la verdad y la nueva realidad de una abundante participación de profesores en actividades bien remuneradas. Tanto así que el control del trabajo externo de los profesores se ha convertido en una preocupación importante de los administradores, en la medida que dichas labores externas erosionan la docencia de pregrado, la investigación y las publicaciones.

Los salarios académicos tienden cada vez con mayor fuerza a reflejar la noción de costo de oportunidad: los sueldos son heterogéneos tal como el mercado es heterogéneo, y las instituciones recurren cada vez más a incentivos monetarios para obtener de sus profesores lo que quieren. Así las cosas, la noción de productividad ha ganado amplia circulación entre administradores universitarios, aun ante el rechazo de los sectores académicos más tradicionalistas.

Los administradores universitarios reaccionan a la irrupción del mercado de la educación superior—y a los conceptos que ha hecho corrientes, como el del alumno-cliente, la "comodificación" de la enseñanza de pregrado, la productividad, etc.—con diversos grados de entusiasmo. Mientras los directivos de universidades privadas se encuentran en su elemento (después de todo, es este mercado abierto el que ha hecho posible la creación y desarrollo de las universidades privadas), las autoridades de las universidades tradicionales se lo toman con una

mezcla de irritación ante sus implicancias filosóficas, resignación frente a su inevitabilidad, y expectación ante las oportunidades que ofrece. Pero más allá de la actitud que cada uno adopte ante el mercado, ninguno puede darse el lujo de ignorarlo.

Egresados y titulados

Dado que la mayor expansión en la matrícula de la educación superior tuvo lugar a comienzos de la década de 1990, la resultante alza en el número de egresados y titulados comienza a notarse en la segunda mitad de la década. Los números son aún relativamente pequeños en el caso de las universidades y los institutos, considerando que entre 1993 y 1994, período en que presumiblemente ingresaron la mayoría de los que egresaron en 1998 (las carreras generalmente duran entre 4 y 6 años) , el ingreso anual a universidades fue de cerca de 58 mil alumnos promedio, y el de los institutos, 14 mil (Ver Cuadro 27 arriba). De esos cerca de 72 mil estudiantes, unos 19 mil se graduaron en 1998 (Cuadro No. 32). En términos muy gruesos, entonces, y en la ausencia de datos más finos sobre deserción, es posible estimar la tasa de egreso "en tiempo" en las carreras profesionales de las universidades e institutos en un 26%. Cabe señalar que estimaciones del Consejo Superior de Educación ponen la tasa de deserción de primer año en las carreras profesionales en 30% aproximadamente. En el caso de los CFT, cuyos programas duran dos años, a un ingreso de 24 mil alumnos en 1997 correspondió en 1998 un egreso de 11 mil, para una tasa estimada de 46%, mejor que la de las carreras más largas, como era de esperar.

El crecimiento en el número de egresados entre 1998 y 2001, de 32% en las universidades tradicionales, de 65% en las universidades privadas, de 72% en los institutos y de 20% en los centros, da cuenta de la expansión de la matrícula en la segunda mitad de la década de los '90. En los próximos años veremos números aún más altos de egresados, debido a la escalada de matrícula nueva de los años 2000 (11% de aumento respecto del año anterior) y 2002 (10% de aumento) especialmente. Según nuestras estimaciones, en 2005-2007 el número de egresados anuales de universidades e institutos podría llegar a 35 mil.

Cuadro No.32

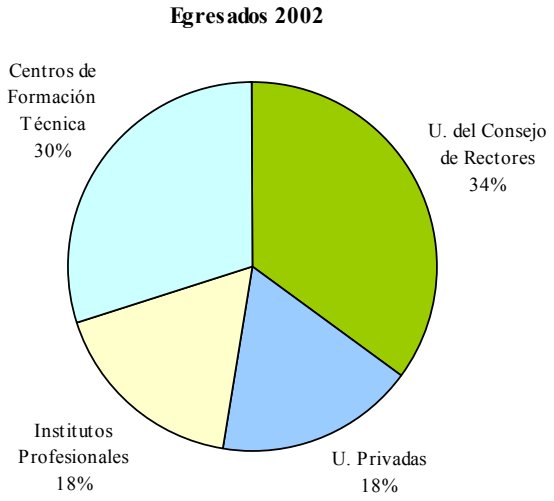
Egresados de educación superior por tipo de institución, 1998-2001

	Número Egresados				Participación	
	1998	2001	Variación	% variación	1998	2001
Tipo Institución						
U. del Consejo de Rectores	12,000	15,855	3,855	32.1%	36.7%	35.0%
U. Privadas	4,836	7,978	3,142	65.0%	14.8%	17.6%
Institutos Profesionales	4,591	7,934	3,343	72.8%	14.0%	17.5%
Centros de Formación Técnica	11,286	13,527	2,241	19.9%	34.5%	29.9%
Total	**32,713**	**45,294**	**12,581**	**38.5%**	100.0%	100.0%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Gráfico No. 18

Egresados en el año 2002, según tipo de institución



Pasando ahora a las estadísticas sobre titulados, llama la atención la caída entre 1998 y 2001 de los titulados en las áreas de ciencias básicas, agropecuarias y humanidades (Cuadro No. 33). Tiene en común estos campos el preparar para carreras poco rentables privadamente y de mercados laborales difíciles. En este sentido, no sorprende que los jóvenes las eviten. Sin embargo, desde el punto de vista del interés nacional, el fenómeno que aquí aparece representado reclama la atención de las autoridades de gobierno. El que la participación de las ciencias básicas en el total de titulados no alcance al 1% augura un mal pronóstico a la tarea que se ha impuesto el gobierno de aumentar el número de científicos en Chile.

Cuadro No. 33

Número de titulados por área del conocimiento. Años 1998-2001

	Numero de titulados				Participación	
Area del	**1,998**	**2,001**	**Variación**	**%**	**1998**	**2001**
Agropecuaria	2,141	2,037	-104	-4.9%	6.0%	4.2%
Arte y Arquitec.	1,812	3,197	1,385	76.4%	5.1%	6.6%
Cs. Básicas	891	455	-436	-48.9%	2.5%	0.9%
Cs. Sociales	4,941	7,932	2,991	60.5%	14.0%	16.4%
Derecho	705	1,308	603	85.5%	2.0%	2.7%
Humanidades	1,676	989	-687	-41.0%	4.7%	2.0%
Educación	3,866	5,170	1,304	33.7%	10.9%	10.7%
Tecnología	7,412	13,637	6,225	84.0%	20.9%	28.2%
Salud	2,488	3,855	1,367	54.9%	7.0%	8.0%
Administración y Comercio	9,473	9,842	369	3.9%	26.8%	20.3%
Total	**35,405**	**48,422**	**13,017**	**36.8%**	**100.0%**	**100.0%**

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de la Educación Superior

Comparado con el promedio de los países de la OECD, Chile muestra déficit de graduados en humanidades, salud y ciencias básicas, y superávit en derecho, administración y comercio, tecnología y agricultura, además de un (Brunner 2002b).

No obstante la mayor oferta de titulados en el mercado de trabajo, los escenarios de desocupación ilustrada frecuentemente temidos y aún anunciados por muchos están lejos de materializarse en Chile. Un reciente estudio de Brunner y Meller (2002) del mercado de trabajo para profesionales y técnicos encontró que:

- Los ocupados con formación universitaria completa aumentaron de 400 mil a 600 mil entre 1992 y 2000, alcanzando una tasa de ocupación de 86,6%.
- Las remuneraciones de profesionales y técnicos crecieron mucho más que las remuneraciones de los demás trabajadores de la economía en la década de los'90.
- La tasa de retorno a la educación universitaria (24,5%) en 2002, sino que aumentó comparada con 1990 (Ver Cuadro No. 34).

Estos indicadores sugieren que el mercado de trabajo de profesionales ha sido capaz no sólo de acoger a más graduados, sino que también de premiarlos con un alto diferencial de remuneración respecto de quienes tienen menor educación. Desde luego, hay que relacionar estos resultados con el desempeño de la economía en los '90: un producto nacional que se expande a tasas de 7% tiene una enorme capacidad de absorber graduados. Pero a pesar del frenaje de la economía chilena a fines de los '90, las cifras para 2002 muestran que el retorno a la inversión en educación superior continúa siendo alto.

Cuadro No. 34
Tases de retorno a la educación, por nivel educacional alcanzado: 1990-1998

	1990	**1992**	**1994**	**1996**	**1998**	**2000**
Básica	2,7	3,6	4,1	3,1	3,5	4,7
Secundaria científico-humanista	9,7	10	9,1	10,8	9,4	9,4
Secundaria técnico-profesional	9,7	12,1	11,9	14,8	10,7	
CFT e IP	13	16,1	14,7	16,8	13,6	CFT: 11,8 IP: 12,3
Universitaria	21,3	22,7	22,8	22,5	22,4	24,5

Fuente: Brunner y Meller 2002: 9 (basado en las encuestas CASEN de los respectivos años).
Año 2002: Ministerio de Educación, Observatorio del empleo: www.futurolaboral.cl (basado en las encuestas CASEN de los respectivos años).

El Observatorio del Empleo inaugurado por el Ministerio de Educación el 15 de diciembre de 2003, disponible en www.futurolaboral.cl, representa un enorme avance en la información disponible para los futuros estudiantes de la enseñanza terciaria. El sitio presenta, para 51 carreras profesionales y 22 carreras técnicas, el número de matriculados y titulados en los últimos tres años, el número total estimado de profesionales y técnicos en el mercado laboral para cada una de ellas, y los ingresos promedio, y del percentil 30, 70 y 90 que obtienen los egresados de cada carrera profesional o técnica, dos y siete años después de titularse. La información de algunas carreras universitarias se resume en el Cuadro No. 35, a continuación.

Cuadro No. 35
Titulados 2001, número total de titulados, e ingresos mensuales cohorte 1995, por título profesional, en pesos de 2003

Carrera	Titulados 2001	Número total estimado de titulados en Chile	Ingreso promedio 2o. Año (1)	Ingreso promedio 7o. Año (2)	Ingreso Percentil 70	Ingreso Percentil 30
Agronomía	637	8,988	691,445	1,130,906	1,130,906	674,558
Arquitectura	714	9,048	761,451	921,000	1,121,124	610,775
Bioquímica	96	1,499	411,697	805,745	925,799	588,194
Construcción Civil	479	10,579	794,929	987,349	1,188,687	623,392
Contador Auditor	1607	24,231	640,899	899,613	1,104,041	552,804
Derecho	916	15,169	853,288	1,453,399	1,840,275	898,603
Diseño	574	5,667	550,509	629,040	799,112	413,322
Ingeniería Civil (computación)	258	2,411	1,039,121	1,410,080	1,714,327	1,065,726
Ingeniería Civil (obras civiles)	618	9,115	1,227,879	1,646,117	1,956,643	1,120,794
Ingeniería Comercial	2660	30,553	984,424	1,551,009	1,851,242	929,862
Ingeniería Forestal	274	2,393	628,360	901,773	1,050,307	580,984

Ingeniería Civil Industrial	1318	11,774	1,128,208	1,698,923	2,057,404	1,130,937
Medicina	644	16,962	952,164	1,493,343	1,777,752	1,070,013
Medicina Veterinaria	327	4,400	564,725	835,586	922,166	530,543
Pedagogía en Educación Básica	553	45,283	284,419	389,075	433,537	302,140
Periodismo	799	7,892	557,677	826,887	954,791	555,061
Psicología	1223	8,808	546,562	822,874	937,471	514,017
Química y Farmacia	171	3,732	624,254	1,005,439	1,155,214	797,880
Servicio Social	634	11,261	361,397	510,278	571,089	395,107
Sociología	101	1,200	745,096	1,047,070	1,206,708	663,983
Tecnología Médica	164	5,033	514,076	679,166	793,256	473,148
Técnico Agrícola	74	nd	228,409	307,954	327,957	217,354
Técnico en Administración	980	nd	295,158	387,262	431,209	237,132
Técnico en Análisis de Sistemas	669	nd	392,472	597,462	754,192	355,593
Técnico en Contabilidad	1124	nd	307,093	389,856	459,218	144,813
Técnico en Electrónica	229	nd	332,235	484,622	622,151	287,271

Fuente: www.futurolaboral.cl

(1) Ingreso promedio en 1997; (2) Ingreso promedio en 2002.

Capítulo 7. Aseguramiento de la calidad y acreditación

La acreditación en Chile tiene poco más de una década de historia. Comenzó con la verificación del desarrollo de las nuevas universidades e institutos profesionales a cargo del Consejo Superior de Educación, de los centros de formación técnica por el MINEDUC, y la acreditación de los programas de postgrado por CONICYT. En 1999 se expandió la acreditación para incluir a las carreras de pregrado de las instituciones autónomas, y en 2003 se abrió la acreditación institucional de las universidades autónomas. Un proyecto de ley de aseguramiento de la calidad, actualmente en trámite en la Cámara de Diputados, consolidaría estas experiencias de acreditación en un sistema presidido por una Comisión Nacional de Acreditación.

Acreditación institucional

Originalmente, las universidades e institutos profesionales que se crearon al amparo de la nueva legislación de 1981 estaban bajo un sistema de supervisión consistente en someter los planes de estudio de sus nuevas carreras a la aprobación de una universidad examinadora, entendiéndose por tal, alguna de las llamadas universidades "tradicionales", y presentar a sus alumnos a exámenes finales de las respectivas asignaturas y a exámenes de grado ante comisiones mixtas paritarias integradas por profesores de la nueva universidad y de su examinadora. Estos mecanismos de supervisión regían durante las cinco primeras promociones de los alumnos de cada profesión o grado académico, al cabo de los cuales, si la mayoría de los alumnos había rendido bien sus exámenes de grado, la carrera se liberaba de supervisión.

Este sistema colapsó con la proliferación de nuevas universidades de fines de los '80. Mientras entre 1981 y 1987 se autorizó el funcionamiento de sólo 5 universidades y 23 institutos profesionales, entre 1988 y 1989 las universidades autorizadas fueron 17, y los institutos profesionales, 34. Al acercarse el fin del régimen militar, ante la incertidumbre acerca de las normas que aplicaría el nuevo régimen democrático a partir de marzo de 1990, el proceso se aceleró aún más: sólo entre principios de enero y el 7 de marzo de 1990 se autorizaron 18 universidades y 23 institutos profesionales, y seis instituciones quedaron en trámite.

La multiplicación de carreras necesitadas de examinación puso una carga excesiva sobre las instituciones facultadas por la legislación de 1981 para actuar como entidades examinadoras, con lo cual los estándares de examinación se relajaron y el sistema comenzó a perder credibilidad: cinco universidades examinaban más de 20 y hasta 32 carreras diferentes, en 12 a 14 instituciones privadas, siete examinaban entre 11 y 20 carreras, mientras que las nueve instituciones tradicionales

restantes examinaban entre una y diez carreras. Al mismo tiempo, los aranceles cobrados por examinación suponían una pesada carga económica para las instituciones examinadas (y una fuente importante de ingresos propios para las instituciones examinadoras).

Como consecuencia de todo esto, a fines de los años '80 se imponía la convicción de que los mecanismos de regulación vigentes habían sido insuficientes para encauzar la diversificación del sistema y resguardar su desarrollo conforme a exigencias de calidad y de estabilidad congruentes con el interés público. Existían críticas respecto de las normas de autorización de las nuevas instituciones y sobre el proceso de tutela aplicable en el ciclo de vida inicial de las mismas, lo cual afectaba la legitimidad de las nuevas instituciones de educación superior.

Así las cosas, el 10 de marzo de 1990, esto es, en el último día del gobierno militar, se publicó en el Diario Oficial la Ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, que vino a establecer un nuevo mecanismo de supervisión de las nuevas instituciones privadas, basado en la acreditación desarrollada por parte de un Consejo Superior de Educación autónomo y de carácter predominantemente técnico.

El Consejo Superior de Educación (CSE), es el organismo encargado de administrar el sistema de supervisión previsto en la LOCE, denominado *sistema de acreditación*. El CSE tiene una composición y forma de integración que favorecen su independencia, así como la participación de una mayoría de miembros de origen académico.[128]

Las funciones esenciales de este Consejo en el ámbito de la educación superior son las siguientes:

d) Evaluar y aprobar o rechazar los proyectos institucionales que presenten las universidades e institutos profesionales privados que aspiren a contar con reconocimiento oficial del estado y a ser, en consecuencia, autorizados a funcionar como tales. El Consejo debe aprobar el proyecto institucional respectivo y certificar que la entidad en formación cuenta con los recursos suficientes para el desarrollo de sus tareas.
e) Establecer y administrar el sistema de acreditación, cuyo objeto es verificar el desarrollo de los proyectos institucionales de las universidades e institutos profesionales privados. Esta función

[128] El Consejo Superior de Educación está integrado por: el Ministro de Educación, quien lo preside en caso de asistir, o el representante que este designe; un académico designado por los rectores de las universidades estatales; un académico designado por las universidades privadas que gozan de autonomía académica; un académico designado por los rectores de los institutos profesionales que gozan de autonomía académica; dos representantes de las Academias del Instituto de Chile; un académico designado por la Corte Suprema de Justicia; un académico designado conjuntamente por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Tecnológico; y un académico designado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. El Secretario Ejecutivo de este organismo tiene sólo derecho a voz, ejerce como su ministro de fe, correspondiéndole, además, cumplir los acuerdos del Consejo. El Consejo elige de entre sus miembros un Vicepresidente, que lo preside en caso de ausencia del Ministro.

comprende aspectos tales como los siguientes: evaluar y aprobar o rechazar proyectos de nuevas carreras, establecer y aplicar sistemas de examinación selectiva de los estudiantes de las instituciones sometidas a acreditación, y recomendar al Ministro de Educación la aplicación de sanciones a las instituciones en proceso de acreditación, que incluyen la revocación del reconocimiento oficial.

f) Servir como órgano consultivo del Ministerio en materias relacionadas con la LOCE.

La acreditación, en conformidad con la LOCE, es un sistema de supervisión integral de las instituciones privadas de educación superior, que se realiza mediante diversos mecanismos de evaluación periódica del desempeño que cubren las variables más significativas del desarrollo de la entidad, tales como las relativas a recursos docentes, didácticos, físicos, económicos y financieros.

Si bien el sistema se denomina de acreditación, difiere sustancialmente de lo que usualmente se entiende por ésta. En efecto, un modelo de acreditación se caracteriza por tratarse de un proceso voluntario, de duración indefinida, conducido por las mismas instituciones a través de la evaluación de pares, que tiene el doble objeto de hacer a las instituciones responsables de las metas fijadas en sus declaraciones de misión y objetivos y evaluar el grado en que éstas satisfacen los criterios de evaluación de calidad acordados, y que incluye la autoevaluación como un elemento central.

En cambio, la acreditación del CSE no es voluntaria, tiene una duración limitada por la ley a un máximo de 11 años, es conducida por un órgano estatal a través de la evaluación de los pares académicos y del propio Consejo, tiene como objetivos principales cautelar la fe pública depositada en las instituciones de educación superior, asegurar niveles mínimos de calidad y proteger a los usuarios, e incluye la evaluación externa como un elemento central. Considerando lo anterior, sería más apropiado llamar *licenciamiento* al mecanismo de supervisión del CSE, sin perjuicio de que el desarrollo de este proceso ha incorporado elementos del modelo de acreditación internacionalmente aceptado (Bernasconi, Hernández y León 1993).

El proceso evaluativo que aplica el Consejo, que incluye diversas modalidades, se basa fundamentalmente en informes elaborados por las propias instituciones, la examinación selectiva de los alumnos, la revisión de los estados financieros, y el trabajo de evaluación en terreno de comisiones de académicos externos. A partir de esa información y las otras mediciones que el Consejo haya estimado necesario realizar, se elabora un Informe de Estado de Avance de la institución, que da cuenta de sus fortalezas y debilidades, formula las observaciones que al Consejo le merece el desarrollo del proyecto y establece plazos para subsanarlas.

Una vez completado el primer ciclo definido por la ley (de seis años de acreditación, contados desde el momento en que la institución inició sus actividades), el CSE debe determinar si

el proyecto se ha desarrollado satisfactoriamente, en cuyo caso certifica la plena autonomía de la institución. En caso contrario, puede ampliar el período de acreditación hasta por cinco años más, y si la institución presenta deficiencias importantes, puede suspender en ese momento el ingreso de nuevos alumnos a ella. Al completarse el período de prórroga de la acreditación, el Consejo debe certificar la autonomía de la institución, o pedir al Ministerio de Educación la revocación del reconocimiento oficial y la cancelación de su personalidad jurídica.

El Cuadro Nº 36 resume el trabajo del CSE entre 1990 y 2002. Del número de rechazos que ahí aparecen se desprende que el CSE no es una instancia de mero trámite en la formación de una nueva institución de educación superior, sino que ejerce un verdadero control de calidad. Sin embargo, el hecho de que hay una mayoría de decisiones aprobatorias en la evaluación de carreras e instituciones sugiere que los estándares de aprobación son sólo moderadamente exigentes.

Quizás lo más relevante de la experiencia del CSE no haya sido su trabajo en la supervisión de las instituciones bajo su autoridad, sino la introducción en Chile de incipientes prácticas de acreditación, que han servido de base a procesos voluntarios de autoevaluación y revisión por pares en muchas universidades del país, como también a la acreditación experimental de programas, actualmente a cargo de dos agencias gubernamentales: la CNAP, para el pregrado, y la CONAP, para el postgrado.

En su principal función, cual es la de otorgar autonomía a las instituciones ya creadas, las cifras demuestran un más alto nivel de exigencia que en la aprobación de nuevos proyectos. Sin embargo, esta cifra puede mover a error: debe tenerse presente que el CSE puede prorrogar la supervisión hasta por un total de 5 años, después de transcurridos los 6 años iniciales. Mientras el CSE ha tenido la posibilidad legal de prorrogar la acreditación, generalmente lo ha hecho. Pero cuando el tiempo de prórrogas ha expirado, y el CSE debe entonces decidir si da la autonomía o pide el cierre de la institución, casi invariablemente ha otorgado la autonomía.[129]

Cuadro Nº 36

Resultados de la labor de acreditación del CSE, 1990-2002

Proyectos de nuevas universidades e institutos		**Proyectos de nuevas carreras**		**Certificación de autonomía**	
Aprobados	Rechazados	Aprobados	Rechazados	Aprobadas	Prorrogadas

[129] Salvo en el caso de la Universidad San Andrés, una institución muy pequeña y precaria a la que fue negada la autonomía por el CSE en Enero de 2003 y se extinguió como tal, siendo sus activos adquiridos por otra universidad.

15	14	273	190	25	47

Fuente: Consejo Superior de Educación. Memoria 2002, en http://www.cse.cl/consejo/memoria/fr_memoria.htm

Debe recordarse que una vez cumplido el plazo máximo de acreditación (11 años), si el CSE negaba la autonomía debía procederse al cierre de la institución. La nada seductora perspectiva de dejar en la calle a decenas de miles de estudiantes debe haber tenido también su peso en las decisiones del Consejo de conceder la autonomía una vez que las instituciones llegaban al fin de sus plazos de acreditación. Además, debe haber primado la idea—no carente de respaldo legal—de que el CSE no podía negar la autonomía sobre la base del hipotético desempeño futuro de una universidad, ya que su juicio debía basarse sólo en el desarrollo de la institución durante el periodo de acreditación.

La autonomía de las universidades privadas ha contribuido significativamente al fenómeno de la "segunda proliferación", esto es, la acelerada creación de sedes regionales por parte de instituciones privadas que, como la Universidad Santo Tomás, la Universidad del Mar, y la Universidad la República, han obtenido recientemente la autonomía. La Universidad Santo Tomás, declarada autónoma en 2003, abrirá 10 nuevas sedes en 2004; la Universidad del Mar, autónoma desde 2002, instaló 10 nuevas sedes en 2003 (en una de ellas, Curicó, ofrecerá 22 nuevas carreras en 2004), y la Universidad la República, autónoma en 2001, ha agregado 6 nuevas sedes desde 2002. A ello se suman decenas de nuevas carreras que aparecieron en la oferta académica de muchas instituciones no bien obtuvieron su autonomía. La Universidad Mariano Egaña, por ejemplo, que estuvo dedicada durante periodo de acreditación a las ciencias de la administración, ofrece hoy, dos años después de su autonomía, carreras de pedagogía, ciencias sociales, derecho y medicina veterinaria.

Otras universidades privadas, con más años de autonomía, han sucumbido también al ímpetu expansivo: tales son los casos, por ejemplo, de la Universidad ARCIS (autónoma desde 1999, con 8 sedes creadas desde 2002), la Universidad de Las Américas, autónoma desde 1997, que pasó de 5.600 alumnos en 2001 a casi 15.000 en 2003, o la Universidad Central (autónoma desde 1993, con dos nuevas sedes desde 2003). Para ser justos, hay que reconocer que las universidades privadas no son las protagonistas exclusivas de este fenómeno: las universidades estatales Arturo Prat y de Los Lagos mostraron el camino hace ya una década.

La proliferación de sedes es una estrategia competitiva que no admite diagnósticos simples. Desde luego, es posible que en algunas instituciones la expansión sea explicable principalmente por el deseo de sus propietarios de aumentar los flujos de ingresos, como en el caso de una universidad

que vende la franquicia del uso de su nombre a operadores locales que quieran entrar al negocio. Para otras, el incremento en el número de sus alumnos es una estrategia destinada a aumentar el valor comercial de la universidad, toda vez que el precio de una institución en este cada vez más activo mercado,[130] se fija en razón de "X" dólares por alumno. Contra lo que pueda creerse, la infraestructura no influye directamente en la tasación: lo que se compra no son los edificios, sino el flujo futuro de aranceles que pagan los alumnos. El capital físico de la institución incide, sí, indirectamente, toda vez que los flujos futuros se valorizan según el monto del arancel, el que se fija, en parte, según la disposición de los estudiantes a pagar, la que a su vez depende de la percepción que tienen de los estudiantes de la calidad de la universidad, sobre la cual incide el despliegue de infraestructura.

¿Cómo se puede explicar, en cambio, la propensión al crecimiento que se advierte en algunas universidades, estatales y privadas, que no están orientadas al negocio[131]? En ellas parece haberse arraigado la convicción de que su competitividad depende del tamaño. Un número grande de alumnos da mayor visibilidad social, más peso político, y una base de financiamiento más amplia y diversificada. Los mensajes de fomento a la expansión emitidos por el Ministerio de Educación, especialmente desde 2003, le han dado además al incremento del volumen de alumnos la legitimidad de una especie de cruzada nacional para aumentar la tasa de escolaridad superior.

Varias universidades operan bajo la regla de que si un grupo suficientemente grande de interesados en una localidad les "pide" una carrera determinada, esa carrera se abre en esa localidad. Los funcionarios públicos que carecen de título profesional han sido ávidos consumidores de estos programas "a pedido", que a cambio de tarifas módicas y un esfuerzo menos que moderado, en dos años o menos les entregan el título profesional que les permitirá sumar a sus sueldos la asignación que se entrega a los profesionales. Tan grande fue el éxito de estos programas especiales que el Ministerio de Hacienda, preocupado por las consecuencias presupuestarias de esta práctica, impulsó en 2000 la dictación de la ley 19.699, que estableció exigencias de duración mínima de los programas que darían, de ahí en adelante, derecho a la asignación profesional (Ver Capítulo 2).

El problema de este crecimiento es, desde luego, el de la calidad, y como tal ha contribuido

---

[130] Según la información de que disponemos, al menos 14 cambios de dueños han tenido lugar en universidades chilenas desde 1996.

[131] Los comentaristas casuales asumen que todas las universidades privadas, no obstante su naturaleza jurídica de corporaciones sin fines de lucro, son un negocio para sus dueños. Hay muchas que, efectivamente, lo son, pero hay un número importante de instituciones que efectivamente no persiguen fines de lucro. En esta situación se encuentran, por ejemplo, las universidades dependientes de entidades de la Iglesia Católica. Al revés, usualmente se asume que las universidades públicas no están orientadas al negocio. Quizás las universidades como un todo no, pero las unidades de asesoría y asistencia técnica al interior de ellas, grupos de académicos que allí trabajan, y quienes recorren el país dando clases en los llamados programas especiales, están tan dedicados a maximizar ganancias como las universidades privadas más comerciales.

a dar nueva urgencia al tema del aseguramiento de la calidad de las acciones emprendidas por las universidades autónomas, toda vez que está visto que la autorregulación no funciona para un grupo demasiado grande de actores del sistema.

La acreditación de programas

La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) fue creada por decreto del gobierno en marzo de 1999 con el objeto de conducir procesos experimentales de acreditación de programas o carreras y diseñar y proponer un sistema nacional de acreditación. La Comisión está formada por 15 académicos y por una Secretaría Técnica, y cuenta, además, con la asesoría de consultores expertos en el campo de la educación superior provenientes de las distintas áreas del conocimiento.

La CNAP ha formado equipos de trabajo para definir criterios de evaluación y conformar registros de pares evaluadores en diversas áreas. Estos equipos son denominados Comités Técnicos y actualmente la Comisión cuenta con criterios de evaluación preparados por Comités Técnicos para loas carreras de Agronomía, Arquitectura, Bioquímica, Contabilidad, Derecho, Educación, Enfermería, Ingeniería Civil, Ingeniería Comercial, Medicina, Medicina Veterinaria, Obstetricia, Odontología, Psicología, Química y Farmacia, y Formación de Técnicos de Nivel Superior.

El proceso de acreditación conducido por la CNAP se aplica en forma voluntaria a las carreras o programas de instituciones de educación superior autónomas. Supone el desarrollo de una autoevaluación, en la que las carreras identifican sus fortalezas y debilidades y las alternativas y posibilidades de enfrentar estas últimas, una visita de pares evaluadores externos que verifican y validan la autoevaluación y, por último, un juicio de acreditación que emite la CNAP.

La CONAP, por su parte, surge de la experiencia de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) en la evaluación, desde 1990, de programas de postgrado para efectos de otorgar becas a sus estudiantes. En 1999 se creó por decreto del gobierno un Consejo ad hoc compuesto por académicos, para darle a la acreditación de postgrado una institucionalidad propia, independiente de la de CONICYT.

En resumen, hoy coexisten en Chile dos sistemas de acreditación que pueden caracterizarse de la siguiente manera:

i. Sistema de acreditación institucional:
   - Se encuentra consagrado en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.
   - Es conducido por una institución pública y autónoma (Consejo Superior de Educación), para las universidades e institutos profesionales

- Se aplica solamente a instituciones privadas de educación superior que carecen de autonomía y es un sistema no voluntario, de duración limitada en la ley.

ii. Sistema de acreditación de programas de pregrado y postgrado:

- Se trata de un sistema en creación y desarrollado en una fase experimental, orientado a sentar las bases de un sistema que reciba sanción legal,
- Es administrado por dos comisiones, creadas por decreto.
- Es aplicable a instituciones de educación superior públicas y privadas, pero autónomas.
- Se aplica a programas de pregrado y postgrado, y es de carácter voluntario.

La CONAP ha acreditado hasta la fecha 69 programas de doctorado y 77 de magister, mientras que la CNAP ha acreditado, hasta agosto de 2003, 38 carreras de 15 universidades, en las áreas de Medicina, Agronomía, Trabajo Social, Bioquímica, Medicina Veterinaria, Educación, Arquitectura, Enfermería, Tecnología de Sonido, Kinesiología y Psicología, tiene cerca de 200 en proceso de evaluación, y ha elaborado un anteproyecto de ley de aseguramiento de la calidad que el Ministerio de Educación presentó al Congreso, para su discusión, en Abril de 2003.

Este proyecto, aprobado ya en la Cámara de Diputados y actualmente en discusión en el Senado, propone la creación de un completo sistema de aseguramiento de la calidad, basado en las experiencias piloto de las acreditaciones de la CNAP en el pregrado y de la CONAP en el postgrado, consistente en los siguientes elementos[132]:

a) Información pública, que tendrá por objeto la identificación, recolección y difusión de la información necesarios para las políticas de gobierno, la gestión institucional y la orientación de los usuarios.

b) Licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior, es decir, el proceso de evaluación, aprobación y verificación de las nuevas instituciones de educación superior, que continuará bajo el alero del Consejo Superior de Educación, incluso para los centros de formación técnica.

c) Acreditación institucional, "consistente en el proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados." (art. 1)

d) Acreditación de carreras o programas, "referida al proceso de verificación de la calidad de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación

[132] Boletín Nº 3224-04-2, Segundo informe de la Comisión Educación, Cultura, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados, de 17 de diciembre de 2003.

superior, en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por la comunidad académica y profesional correspondiente". (art. 1)

Según el proyecto, la acreditación institucional será ejecutada directamente para las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos que lo soliciten voluntariamente, por una Comisión Nacional de Acreditación de carácter público, integrada por trece miembros de origen académico. Dicha acreditación "tendrá por objeto evaluar el cumplimiento de[l] ... proyecto institucional y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones de educación superior, y propender al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad". (art. 15) Esta acreditación se hará como mínimo sobre las funciones de docencia de pregrado y gestión institucional, sin perjuicio de las otras áreas funcionales que la universidad proponga, como investigación, infraestructura o postgrado (art 16). Las evaluaciones en que se basa la acreditación institucional consistirán en una etapa de autoevaluación y una etapa de evaluación externa, llevada a cabo por las personas naturales o jurídicas que figuren en un Registro de Pares Evaluadores que se formará por concurso público (arts. 15 a 18).

La acreditación de carreras y programas de pregrado, así como de los postgrados, se hará por agencias acreditadoras autorizadas por la misma Comisión. Dicha acreditación, que será también voluntaria, salvo para las carreras de Medicina y Educación, "tendrá por objeto dar garantía de calidad de las carreras y los programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de los propósitos declarados por la institución que los imparte y los estándares nacionales e internacionales de cada profesión o disciplina." (art. 25) La Comisión autorizará a las agencias y supervisará su funcionamiento con arreglo a los requisitos y condiciones de operación que fije.

La aprobación de esta ley, que el Ministerio de Educación espera para 2004, si bien no es indispensable para que exista acreditación en Chile, como lo demuestra el éxito de los programas experimentales de acreditación, daría carácter permanente y una mayor solidez jurídica a una institucionalidad de acreditación que lleva ya cinco años generando una experiencia importante en la acreditación del pregrado a través de la CNAP, del postgrado, por medio de la CONAP, y desde fines de 2003, también en la acreditación institucional, a través de un ejercicio piloto de auditoría académica en el que están participando voluntariamente con la CNAP más de treinta universidades e institutos profesionales privados y estatales.

Capítulo 8. Estructuras de financiamiento

En este Capítulo se examinará la principal herramienta que tiene el estado de Chile para incidir en la educación superior. Luego de presentar datos sobre la estructura y evolución general del financiamiento, examinaremos con mayor detalle tres de los instrumentos de financiamiento, que son los que presentan mayores atributos de originalidad en perspectiva internacional comparada, al menos en el contexto regional: ellos son el uso de indicadores de desempeño para asignar parte del financiamiento basal, el aporte fiscal indirecto que se asigna según sea la calidad de los estudiantes que matricula cada institución, el crédito universitario, que ayuda a los alumnos a absorber el costo que significa el pago de aranceles, y los fondos concursables para el financiamiento de la inversión.

Esquema general de financiamiento

Durante la mayor parte del desarrollo del sistema terciario chileno el estado fue el responsable único de proveer el financiamiento, cuestión que alcanzó consagración institucional en la reforma efectuada en 1971 a la Constitución de 1925. Hasta 1981, el financiamiento de las universidades provenía casi enteramente de recursos fiscales, que se encauzaban a través de un aporte global directo establecido en las leyes de presupuesto y por algunas vías indirectas expresadas por medio de leyes especiales.

La Constitución de 1980, a diferencia de lo que sucedía con la Constitución de 1925, confirió al estado un rol subsidiario, y consagró expresamente sólo un deber de fomento del desarrollo de la educación en todos sus niveles. Al efecto, la legislación de 1981 estructuró el aporte estatal al financiamiento de las universidades sobre la base de un Aporte Fiscal Directo (AFD) de libre disponibilidad para las instituciones, distribuido según un patrón histórico de reparto y que representaría el financiamiento base de las universidades tradicionales, un Aporte Fiscal Indirecto (AFI) introducido como un estímulo a la competencia y que se repartiría entre las instituciones tradicionales en proporción al número de alumnos que cada una lograse matricular en primer año de entre los postulantes con los mejores puntajes en la PAA; y un sistema de crédito fiscal universitario, destinado a financiar a los estudiantes de escasos recursos por medio de préstamos con cargo a fondos de origen estatal. Este último sistema sería reestructurado en 1987 y pasaría a denominarse Crédito Universitario (Franz 1983, Lehmann 1990). Por último, se creó en 1982 un Fondo de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT), administrado por CONICYT, para

financiar proyectos de investigación sobre una base concursable y la revisión de los proyectos por pares externos.

Las nuevas universidades privadas se financiarían exclusivamente a través de los aranceles que pagan los alumnos y otras fuentes privadas. Sus estudiantes no tendrían acceso al crédito universitario ni al AFI, pero podrían someter proyectos a FONDECYT.

Este esquema, en términos gruesos, subsiste hasta hoy, pero, por una parte, algunos instrumentos han alcanzado al sector privado (como el AFI, desde 1989, y algunas becas, especialmente desde 1991) y por otra, se han creado nuevos instrumentos y mecanismos que han diversificado las fuentes de recursos. De esta manera, los aportes del estado a la educación superior –que han experimentado aumentos importantes en los últimos 10 años según puede comprobarse en el Cuadro No. 37—están hoy constituidos fundamentalmente por los siguientes instrumentos:

- Aporte Fiscal Directo: Fondo exclusivo para las universidades que integran el Consejo de Rectores. Consiste en un subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95% conforme a criterios históricos y en el 5% restante de acuerdo con indicadores de desempeño.
- Aporte Fiscal Indirecto: Fondo dirigido a todas las instituciones que pertenecen al sistema de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), que se distribuye conforme a los puntajes de PAA de los alumnos matriculados en cada institución.
- Ayudas Estudiantiles, compuestas por: i) los aportes que anualmente hace el estado para complementar los fondos rotatorios de crédito administrados por cada una de las universidades del Consejo de Rectores, y otorgar así créditos a los estudiantes para el pago de aranceles según sea su necesidad económica; ii) las Becas MINEDUC, aporte distribuido entre las universidades del Consejo de Rectores para beneficiar a alumnos meritorios de escasos recursos en el pago del arancel de las carreras; iii) Becas Nuevo Milenio, para alumnos que ingresen a programas de estudios de técnico de nivel superior, en instituciones de educación superior autónomas o en centros de formación técnica sujetos a la acreditación del Ministerio de Educación, y iv) Créditos de la Corporación de Fomento (CORFO), línea de financiamiento subsidiada que el gobierno ha abierto a los bancos para que otorguen créditos a los estudiantes chilenos de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica a objeto de facilitar el pago de sus estudios superiores de pregrado y postgrado.
- Programa de Formación Inicial de Docentes: Programa cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de los sistemas de formación de maestros y estimular la capacidad de innovación de las instituciones de educación superior en sus programas de formación

docente. El programa beneficia a escuelas de pedagogía de universidades tradicionales y privadas.

- Fondo Competitivo para el Mejoramiento de la Calidad y Desempeño de la Educación Superior del programa MECESUP: Fondo concursable para el financiamiento de proyectos específicos de carácter trianual de infraestructura académica y mejoramiento de áreas prioritarias en pre y posgrado en las Universidades del Consejo de Rectores.
- Fondos para la investigación que se canalizan a través de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología, CONICYT. Los principales de ellos son, además de FONDECYT, el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico FONDEF, creado en 1991 y orientado a la investigación aplicada, el Fondo para el desarrollo de áreas prioritarias, FONDAP creado en 1996 para financiar programas de mayor presupuesto y extensión que los FONDECYT, y la Iniciativa Científica Milenio, que administra desde 1998 el Ministerio de Planificación y Cooperación, para el financiamiento de programas de investigación de mediano plazo a cargo de grupos de investigadores chilenos de nivel internacional.

Cuadro No. 37

Financiamiento público a la educación superior, vía Ministerio de Educación, 1981-2002

	(1,000 pesos de cada año)						
Año	Aporte Fiscal Directo (AFD)	Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	Fondo de Desarrollo Institucional FDI y MECESUP	Ayudas Estudiantiles	Total	Total en pesos del año 2000	Financiamiento como proporción del nivel de 1981
1981	13,572,000		0	0	13,572,000	178,450,646	1.00
1982	12,191,883	1,556,777	0	2,080,404	15,829,064	192,066,538	1.08
1983	10,879,765	2,010,113	0	3,472,892	16,362,770	162,666,624	0.91
1984	12,816,725	2,054,714	0	4,696,407	19,567,846	160,684,911	0.90
1985	14,939,353	2,395,005	0	5,517,030	22,851,388	147,888,440	0.83
1986	16,691,967	2,730,252	0	6,240,089	25,662,308	131,925,810	0.74
1987	18,783,315	3,086,527	0	6,978,622	28,848,464	127,404,061	0.71
1988	20,140,950	3,793,057	1,843,905	7,514,907	33,292,819	122,788,352	0.69
1989	20,609,005	6,055,000	2,993,351	6,281,470	35,938,826	117,192,591	0.66
1990	22,668,207	7,326,000	0	10,368,170	40,362,377	107,030,181	0.60
1991	32,456,995	9,208,488	1,527,840	12,032,287	55,225,610	117,428,994	0.66
1992	41,236,613	10,635,804	4,100,000	14,802,292	70,774,709	126,161,960	0.71
1993	47,009,823	11,858,921	4,047,336	18,531,281	84,563,433	135,009,859	0.76
1994	54,061,296	13,044,813	4,452,070	19,769,097	94,057,495	132,509,268	0.74
1995	61,202,178	14,090,876	6,559,233	22,642,548	105,969,155	137,711,187	0.77
1996	68,959,285	15,006,783	9,755,225	26,518,767	121,025,137	145,956,293	0.82
1997	76,926,251	15,787,136	11,939,497	30,249,878	135,595,098	153,124,327	0.86
1998	82,499,296	16,332,581	16,039,514	40,301,726	155,173,117	165,393,094	0.93
1999	87,328,522	16,530,753	13,674,538	44,520,003	162,053,816	166,805,704	0.93

2000	92,223,035	16,106,987	22,582,843	55,714,532	186,627,397	186,627,397	1.05
2001	96,718,911	16,509,662	25,414,141	61,867,449	200,510,163	191,687,716	1.07
2002	102,006,061	17,021,462	28,849,957	68,311,587	216,189,067	202,136,778	1.13

Fuente: elaboración de los autores sobre la base de Ministerio de Educación, Sistema de educación superior. Compendio Estadístico, Santiago.

El financiamiento de la investigación a través de CONICYT no está incluido en estas cifras. A través de los años '90, dichos aportes han representado un 16.5% adicional por sobre el financiamiento canalizado a través del Ministerio de Educación, creciendo de un 9.6% adicional en 1990 a un 18.5% adicional en 2002.

Como es natural, existen muchos puntos de discusión respecto del financiamiento de la educación superior, toda vez que pese al sostenido aumento éste continúa siendo insuficiente, especialmente respecto de las ayudas estudiantiles. Con todo, un punto de interés en esta materia guarda relación con la discriminación en que incurriría el estado al entregar la mayoría de sus aportes a las universidades que integran el Consejo de Rectores (llamadas "tradicionales") o sus estudiantes. Al respecto, se destaca que el Aporte Fiscal Indirecto presenta ventajas innegables pues no sólo se trata de un instrumento competitivo sino que además respeta los principios constitucionales de igualdad ante la ley y de no discriminación arbitraria, en cuanto pueden acceder a él, en principio, todas las instituciones de educación superior, públicas y privadas (León 2002:139-153). Sin embargo, no ha habido mayores innovaciones en esta materia, a no ser por las nuevas becas establecidas para estudios de técnico de nivel superior, que se extienden a instituciones públicas y privadas autónomas y centros de formación técnica no autónomos sujetos a la acreditación del Ministerio de Educación.

Por otra parte, subsiste aún el problema de carecer de un sistema de crédito propiamente tal para los estudiantes del sector privado no tradicional, aunque es posible que se consagre legalmente algún sistema de garantía estatal, dentro de corto plazo. Por otra parte, se ha avanzado en mejorar los mecanismos de cobro del crédito solidario, a través de nueva legislación introducida en 2003 que dio lugar a una repactación de las deudas de crédito universitario para los más de cien mil deudores que se encontraban en mora.

En síntesis, el sistema de financiamiento chileno se caracteriza de la siguiente manera:

- Consagra constitucionalmente la obligación del estado de fomentar la educación superior, que éste cumple efectuando una serie de aportes al sistema, habiéndose así eliminado la obligación de proveer a su financiamiento total.
- Los aportes efectuados por el estado al sistema alcanza, con distintos grados, a todas las instituciones que lo integran. De esta manera, mientras las universidades tradicionales

reciben aporte fiscal directo y pueden optar a diversos fondos concursables, todas las instituciones del sistema pueden verse beneficiadas por el aporte fiscal indirecto. Respecto de los estudiantes, algunos programas de becas benefician a todo el sistema, pero la mayoría de ellos, así como el crédito solidario, favorece sólo a los estudiantes de las instituciones del Consejo de Rectores (universidades "tradicionales").

- No considera la gratuidad de la educación superior.
- Considera aportes basales y fondos competitivos.
- Incluye becas y préstamos como ayudas estudiantiles.
- Considera fondos especiales para el desarrollo de la investigación.

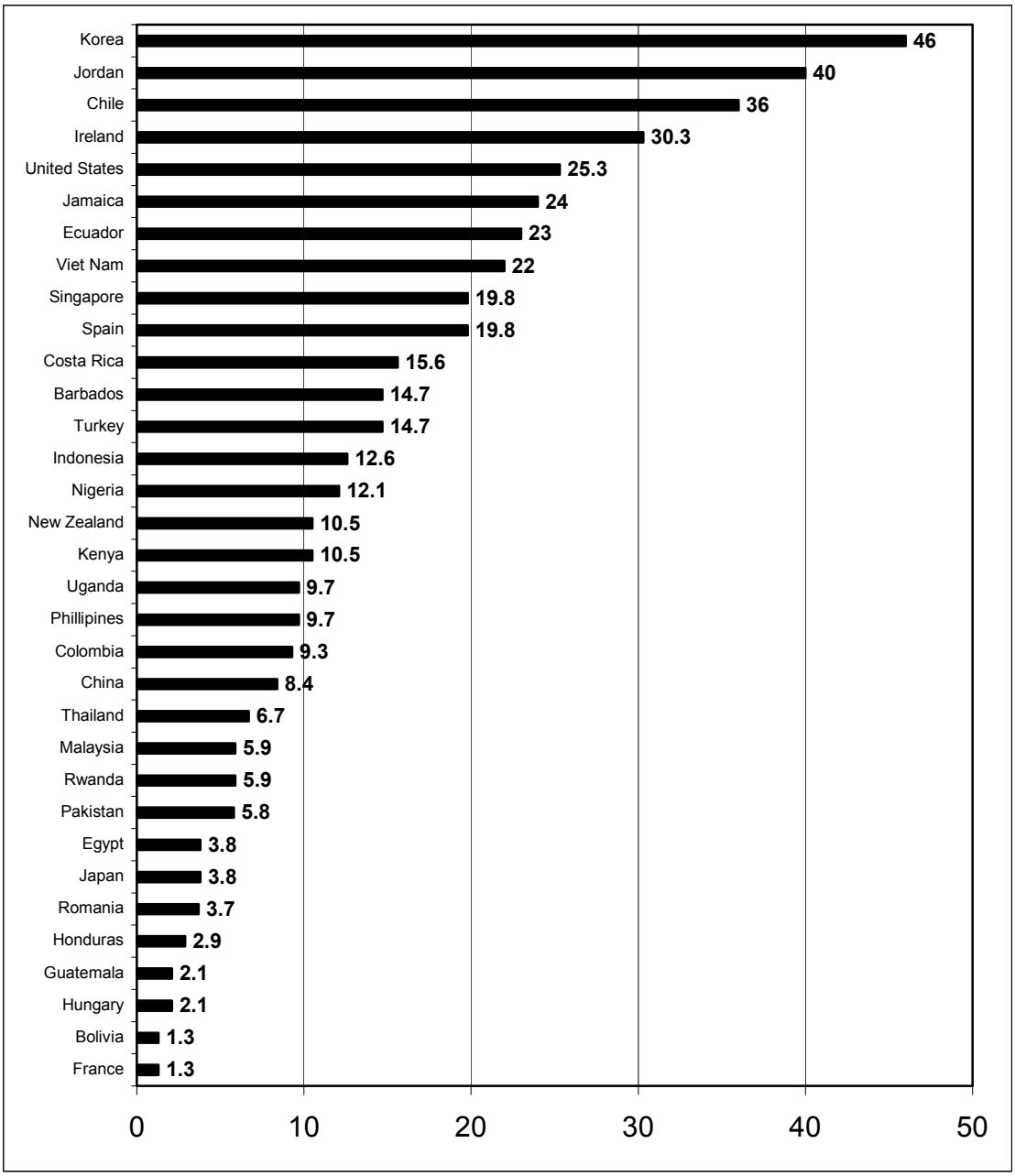
Aún con su recuperación en los '90, el gasto público representa sólo entre 1/3 y 1/4 del gasto de Chile en educación superior, que alcanza al 1.85 del PGB, lo que hace de Chile uno de los países del mundo con mayor participación del sector privado en el financiamiento de la educación superior.

Esta estimación es confirmada por otra más reciente, del World Indicators Program (WEI) de la UNESCO en conjunto con la OECD, que pone en 73% la proporción del costo por estudiante que proviene de aportes privados, la más grande de los 19 países en desarrollo considerados en este estudio (UNESCO 2002:15)

Otra medida de la privatización del financiamiento de la educación superior chilena proviene de considerar los ingresos por aranceles como proporción de los gastos corrientes en las universidades públicas (Gráfico No. 19). Desde una perspectiva internacional comparada, aparece claro que las universidades públicas chilenas se encuentran entre las más expuestas al mercado en el mundo.

Gráfico No. 19

Ingresos por aranceles como proporción de los gastos corrientes en las universidades públicas



Fuente: Salmi y Alcalá, 1998:10, 11.

En este capítulo se analizarán el Aporte Fiscal Directo, el Aporte Fiscal Indirecto, las Ayudas Estudiantiles, y el proyecto MECESUP. El Programa de Formación Inicial de Docentes ha sido tratado ya en el Capítulo 3, y el financiamiento a la investigación lo será en el Capítulo 9.

El Aporte Fiscal Directo

El Aporte Fiscal Directo (AFD) es el aporte más relevante a la educación superior por cuanto representa cerca del 46% de los recursos anuales que el estado destina a este sector y está establecido por ley permanente desde 1981, lo que le da estabilidad en el tiempo.

Fue creado través del DFL Nº 4 de 1981 que establecía que el aporte se distribuiría entre las instituciones de educación superior entonces existentes (las tradicionales existentes antes de 1981 y las públicas que se derivaron de ellas ese año), según la participación que hasta ese año presentaban las 8 universidades originarias del sistema en el total de los recursos fiscales asignados (ver Cuadro Nº 38)

Cuadro Nº 38
Participación de las universidades existentes a 1981 en los recursos fiscales distribuidos a educación superior el año 1980

Universidades "tradicionales" originarias	%
Universidades Estatales	
Universidad de Chile, con sus sedes	43.1
Universidad Técnica del Estado, con sus sedes	13.11
Total Universidades Estatales	***56.21***
Universidades Privadas	
Universidad Católica de Chile	14.18
Universidad Católica de Valparaíso	4.97
Universidad Católica del Norte	6.11
Universidad de Concepción	9.75
Universidad T.F.S.M	3.97
Universidad Austral de Chile	4.81
Total Universidades Privadas	***43.8***

Para el caso de las instituciones derivadas se estableció un procedimiento de cálculo que determinaba su participación basado en los recursos asignados internamente por la universidad originaria, "madre", a las unidades o sedes que se separarían. Es así como la Universidad de Chile, por ejemplo, que tenía una participación del 43% con todas sus sedes, pasó a un 28% cuando fue separada de ellas.

La participación de las instituciones en el AFD se mantuvo más o menos estable hasta 1988, año en que se introdujeron algunos cambios menores a la distribución histórica.[133] El cambio de real importancia en el AFD vino en 1989, a través del artículo 50 de la ley 18.768, que modificó el DFL Nº4, creando el actual mecanismo de distribución del AFD. Este mecanismo consiste en la aplicación de un esquema en el cual el 95% del aporte se determina sobre la participación en el AFD asignado el año inmediatamente anterior, mientras que el 5% restante se asigna a través de un modelo que intenta determinar, a través de variables cuantitativas, el nivel y progreso académico de las instituciones. El efecto recursivo de este mecanismo, que consiste en que el 95% histórico más el 5% por desempeño de un año determinado pasen a ser el 95% del aporte del año siguiente, hace que la asignación de un año incida en la del año siguiente, generando anualmente pequeñas variaciones, que en el largo plazo pueden producir cambios significativos en la asignación total del AFD, dependiendo del desempeño de las instituciones.

Con este procedimiento, las instituciones que cada año logran en el 5% una participación mayor a la participación que tienen en el 95%, dada por el año anterior, suben su participación en el AFD total. Así las cosas, el modelo es más exigente para las instituciones con mayor aporte fiscal, debido a que ellas, sólo para mantener su participación en el AFD, deben lograr a través de sus indicadores una participación en el 5% a lo menos igual a su participación en el 95%.

Modelo del 5%

El modelo que determina la participación en el 5% del AFD de cada año toma los siguientes indicadores básicos, con las siguientes ponderaciones:

- Alumnos de pregrado / número de carreras de pregrado (Ponderación: 1%).[134]
- Alumnos de pregrado / jornadas académicas completas equivalentes totales (15%).
- Jornadas académicas completas equivalentes con grado académico de magister y doctor/ Jornadas académicas completas equivalentes totales (24%).
- Número de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONDECYT) y otros organismos externos a la universidad / jornadas académicas completas equivalentes totales (25%).
- Número de publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional (ISI)/ jornadas académicas completas equivalentes totales (35%)

[133] No existe información que permita determinar la forma y el objetivo de tal cambio. La modificación en la asignación en ese año disminuyó la participación de las universidades con mayor aporte (U. de Chile, P. U. Católica, U. de Concepción y U. de Santiago) para incrementar la de las universidades con menor participación, dándoles un crecimiento real de entre un 6 y un 7%.

[134] Las ponderaciones de los indicadores y parámetros de la función exponencial corresponden a los vigentes.

Una vez obtenidos estos indicadores se aplica el siguiente procedimiento de cálculo:

1.- Se obtiene la media y desviación estándar de cada uno de los indicadores básico del conjunto de las universidades.

2.- Se realiza un proceso de estandarización, para lo cual a cada valor obtenido en el punto anterior se le resta la media y se divide por la desviación estándar del conjunto de universidades: Una distribución normal[(x-media)/std], N(0,1)

3.- Se desplazan todos los valores a un tramo positivo, para lo cual se suma dos y se divide por cuatro cada valor anterior. R[0,1], (x+2)/4

4.- Al valor obtenido en el punto anterior para cada indicador se aplica una función exponencial, con parámetros 1.9 y 3. $e^{(x-1.9)3}$

5.- El resultado se multiplica por el factor de ponderación de cada indicador, que refleja la importancia relativa de cada coeficiente

6.- Finalmente, se suman los 5 valores obtenidos en cada indicador por cada institución y la participación de este resultado en la suma total de todos los valores de las instituciones es la participación de la institución en el 5% del AFD.

La lógica del modelo asigna mejores resultados a mayor sea la distancia de cada indicador respecto al promedio alcanzado por el conjunto de las instituciones. Por ello el avance de una institución con relación al valor del año anterior no tiene un impacto real en el resultado si la variación no es mayor que el avance promedio de todas las instituciones. En otras palabras, los indicadores considerados y la ponderación de los mismos implican que para que una institución aumente su participación en el AFD debe anualmente generar más publicaciones, más investigación, aumentar sus docentes con postgrado y aumentar su matrícula de pregrado en mayor proporción que el crecimiento de su planta docente y en mayor proporción al resto de las instituciones.

El indicador de mayor impacto en el modelo es el número de docentes expresado en jornadas completas equivalentes. Por lo tanto, una disminución en esta variable genera un aumento significativo en los indicadores y por consiguiente en la participación en el 5% del AFD y, finalmente, una mayor participación en el total de AFD.

La aplicación del modelo ha generado la necesidad de realizarle modificaciones dirigidas a resolver algunos problemas estructurales y obtener resultados de mayor consenso entre las instituciones participantes. Un problema estructural que presentaba la aplicación del modelo original entre los años 1989 y 1991 era no permitir que ninguna institución obtuviera, en el 5%, más del 8% del total a distribuir, independiente del valor de los indicadores institucionales, lo que

significó en el práctica que las instituciones que recibían más del 8% del AFD bajaran inevitablemente su participación. Por ejemplo, por efecto de este problema la Universidad de Chile bajó automáticamente, es decir, con independencia de sus indicadores, de un 27,3% a un 24,2% del fondo total entre 1989 y 1991, una cantidad cercana, en pesos del año 2000, a los 2.800 millones de pesos por año (unos 4 millones de dólares). Esta, así como las modificaciones posteriores al modelo, se han realizado a través del cambio, por decreto, de los valores de los parámetros de la función exponencial y de las ponderaciones de los indicadores (Cuadro Nº 39).

Cuadro Nº 39
Cambios en las ponderaciones y parámetros aplicados en el modelo 5% del AFD

Año	1991	1992	1998
Factor de ponderación de los indicadores			
Alumnos / Carreras	15%	25%	1%
Alumnos /JCE	20%	2.5%	15%
Doctor + Magister /JCE	30%	12.5%	24%
Fondecyt / JCE	15%	20%	25%
Publicaciones /JCE	20%	40%	35%
Modificación de Parámetros de la función exponencial			
K1	5	3	3
K2	1.4	1.9	1.9
Salida del modelo, % de asignación			
Media	4%	4%	
Máximo	6.8%	21.2%	17.28%
Mínimo	1.46%	0.68%	0.49%
STD	1.48%	5.18%	

La primera modificación buscó ampliar el rango de salida del modelo, pasando el máximo de 6,8% a un 21,2%, y el mínimo de 1,46% a un 0,68%. La segunda modificación actuó en sentido inverso, estableciendo el máximo en 17,28% y el mínimo en un 0,49%.

Aplicación

Mientras el Cuadro Nº 40 muestra la participación de cada universidad en el 5% del AFD, el Cuadro Nº 41, señala la participación según distintos atributos de las universidades:

Cuadro Nº 40
Participación en el 5% del AFD por institución, 1989-2001

Institución	1989	1995	2001	Diferencia 2001-1989 (puntos porcentuales)
U. de Chile	5.9%	21.9%	16.2%	10.3
P. U. Católica de Chile	6.9%	14.3%	13.7%	6.8
U. de Talca	5.8%	7.0%	8.7%	3.0
U. Católica de Maule	N/E	0.5%	1.3%	1.3
U. Católica de Valparaíso	5.8%	4.0%	7.0%	1.2
U. Católica del Norte	5.3%	3.1%	6.4%	1.1
U. Católica de S. Concepción	N/E	0.7%	1.0%	1.0
U. de Concepción	5.3%	6.5%	6.2%	0.9
U. Arturo Prat	1.9%	1.7%	2.7%	0.8
U. Católica de Temuco	N/E	0.5%	0.4%	0.4
U. de Tarapacá	4.5%	2.2%	4.4%	-0.1
U. de Magallanes	2.7%	0.8%	2.3%	-0.4
U. de Playa Ancha	1.6%	0.9%	1.0%	-0.6
U. Téc. Federico Sta.María	7.5%	3.2%	6.7%	-0.8
U. Tecnológica Metropolitana	3.9%	2.5%	3.1%	-0.8
U. de Santiago de Chile	5.7%	7.3%	4.4%	-1.2
U. Metropolitana Cs. de la Ed.	3.3%	3.5%	1.7%	-1.6
U. de Valparaíso	2.6%	2.1%	0.9%	-1.7
U. de la Serena	4.2%	1.8%	2.3%	-1.9
U. de los Lagos	3.4%	2.5%	1.3%	-2.1
U. de la Frontera	4.0%	1.9%	1.8%	-2.2
U. Austral de Chile	6.5%	7.0%	3.6%	-2.9
U. de Bio Bio	4.8%	1.7%	1.4%	-3.4
U. de Antofagasta	4.4%	1.6%	1.0%	-3.4
U. de Atacama	4.3%	1.0%	0.5%	-3.9

N/E: La institución no existía independientemente ese año, sino que era una sede de la P. U. Católica de Chile

Cuadro Nº 41
Participación en el 5% del AFD según origen, dependencia y localización geográfica de la universidad, 1989-2001

	Según origen de la universidad		Según dependencia		Según localización geográfica (1)			
Año	Derivada	Originaria (2)	Privadas	Estatal	Quinta (3)	Metropolitana	Norte	Sur
1989	51.3%	48.7%	37.2%	62.8%	17.5%	25.7%	24.5%	32.4%
1990	54.2%	45.8%	35.9%	64.1%	18.7%	22.2%	26.9%	32.3%
1991	51.8%	48.2%	34.6%	65.4%	17.4%	26.1%	26.3%	30.2%
1992	27.5%	72.5%	43.5%	56.5%	14.4%	46.8%	13.7%	25.0%
1993	28.0%	72.0%	44.7%	55.3%	15.5%	46.4%	13.5%	24.7%
1994	27.5%	72.5%	46.1%	53.9%	13.1%	49.3%	13.2%	24.5%
1995	32.8%	67.2%	39.7%	60.3%	10.1%	49.5%	11.3%	29.1%
1996	35.5%	64.5%	38.2%	61.8%	10.7%	48.2%	11.6%	29.5%
1997	35.7%	64.3%	41.0%	59.0%	9.3%	48.8%	13.5%	28.4%
1998	38.0%	62.0%	43.3%	56.7%	9.8%	41.9%	16.3%	32.1%
1999	36.0%	64.0%	44.5%	55.5%	11.4%	42.3%	15.0%	31.3%
2000	35.0%	65.0%	45.8%	54.2%	10.0%	44.7%	15.3%	30.0%
2001	35.8%	64.2%	46.4%	53.6%	15.6%	39.1%	17.2%	28.0%

Notas (1) Agrupa a las universidades según la ubicación de su casa central.
(2) Originarias son las ocho universidades existentes antes de la reforma de 1981, excluyendo las que se derivaron de ellas al desmembrarse las universidades de Chile y de Santiago, y que llamamos aquí derivadas.
(3) Universidades de la Quinta región

De los Cuadros Nºs 40 y 41 se desprende que:

- Las Universidades de Chile y P.U. Católica presentan la mayor participación en este aporte, situación que corresponde al nivel de investigación desarrollado por ambas. Su diferencia de participación en los distintos años no se debe a un aumento considerable en las variables consideradas, si no que está asociada a las modificaciones del modelo.
- Sólo 7 de las 22 instituciones existentes en el año 1989 han crecido en su participación, situación asociada al problema estructural que presentaba el modelo en los primeros años de su aplicación.
- Las universidades originarias aumentan su participación del 48.7% en el año 1989, a un 72.5% en 1994 para registrar un 64.2% en el año 2001.
- Las universidades tradicionales privadas aumentan su participación de un 37.3% en 1989 aun 46.4% en año 2001.
- Las universidades de la zona Norte son las que presentan la mayor disminución en su participación, y las de la zona metropolitana el mayor aumento entre los años 1998 y 2001.

El Cuadro Nº 42 muestra la variación en la participación de las universidades en el total del AFD entre los años 1989 y 2000, como resultado de la aplicación el modelo del 5%.

Cuadro Nº 42

Participación en el total del Aporte Fiscal Directo por institución entre los años 1989 y 2000, ordenada por crecimiento relativo.

Institución	1981	1989	2000	1989-1981 (a)	2000-1989 (a)	Variación relativa 1981- 1989	Variación relativa 1989 - 2000
U. de Talca	1.14%	1.52%	3.94%	0.38	2.42	33.4%	158.9%
U. Tecnológica Metropolitana	0.38%	0.60%	1.29%	0.22	0.70	58.4%	116.8%
U. Arturo Prat	0.44%	0.57%	0.90%	0.13	0.33	28.5%	57.7%
U. de los Lagos	0.71%	0.93%	1.40%	0.22	0.47	30.2%	50.4%
U. de Magallanes	0.59%	0.78%	1.12%	0.19	0.34	32.4%	43.0%
U. de Playa Ancha	0.54%	0.73%	0.96%	0.19	0.23	35.4%	31.6%
U. de Atacama	0.61%	0.90%	1.18%	0.29	0.28	47.2%	31.4%
U. de Bio Bio**	1.39%	1.74%	2.07%	0.35	0.33	25.6%	19.0%
U. Católica del Norte	6.12%	4.32%	4.82%	-1.80	0.50	-29.4%	11.6%
U. de la Serena	1.53%	1.86%	2.06%	0.33	0.20	21.5%	10.6%
U. Católica de Valparaíso	4.98%	5.06%	5.15%	0.08	0.09	1.6%	1.8%
U. de la Frontera	1.85%	2.19%	2.22%	0.34	0.03	18.2%	1.6%
U. Austral de Chile	5.34%	5.54%	5.50%	0.20	-0.04	3.7%	-0.7%
P. U. Católica de Chile	14.20%	13.52%	13.18%	-0.68	-0.34	-4.8%	-2.6%
U. Téc. Federico Sta.María	3.99%	4.23%	4.07%	0.24	-0.16	6.1%	-3.7%
U. de Tarapacá	0.93%	3.09%	2.91%	2.16	-0.18	233.1%	-5.8%
U. de Antofagasta	2.31%	2.68%	2.51%	0.37	-0.16	16.1%	-6.2%
U. Metropolitana Cs. de la Ed.	3.13%	3.39%	3.11%	0.25	-0.28	8.1%	-8.1%
U. de Santiago de Chile	8.46%	7.79%	7.14%	-0.67	-0.65	-7.9%	-8.3%
U. de Chile	28.77%	26.16%	22.60%	-2.60	-3.57	-9.0%	-13.6%
U. de Valparaíso	2.88%	3.04%	2.57%	0.16	-0.48	5.7%	-15.7%
U. de Concepción	9.72%	9.36%	7.84%	-0.35	-1.53	-3.6%	-16.3%

Notas: (a) En puntos porcentuales.
(*) En el año 2002 a la P. U. Católica se le suma la participación de las universidades derivadas de ella en 1992.
(**) En el año 1981 a la universidad Austral se le suma la participación del I.P de Valdivia.
(***) En el año 1998 a la U. del Bío Bío se le suma la participación del I.P. de Chillán

De estas cifras se desprende que:

- Todas las instituciones que estaban bajo un 2,2% de participación en el año 1989 han obtenido incrementos en su participación. Las instituciones bajo 1,5% de participación han incrementado en más del 30% su aporte.
- Nueve de doce instituciones con participación sobre 2,2% presentan disminución en su asignación. Esto, unido al punto anterior, sugiere que el modelo del 5% favorece a las

instituciones que partieron con una baja participación en el AFD, atributo que no necesariamente tienen relación con el nivel y progreso académico de las instituciones (que debiera ser el atributo principal que el modelo reconoce, según sus propios objetivos).

- Una caso particular es la P. U. Católica de Chile, que individualmente tiene pérdidas, pero al sumarle la participación de sus ex sedes, presenta un incremento del 1,13% en su participación, lo que se explicaría por la baja participación inicial de cada una de las sedes.
- Las instituciones que presentan la mayor pérdida de participación corresponden a la Universidad de Chile con una caída de 3,57%, y la Universidad de Concepción con una disminución del 1,5%. Estas dos instituciones agrupan el 72% del total de las disminuciones.
- La Universidad de Talca incrementa su participación de 1,5% a 3,9%, lo que significa un aumento de más de un 158%. Gran parte de este incremento es financiado por la disminución de las universidades de Chile y Concepción. Le siguen en este crecimiento el compuesto formado por la P. U. Católica de Chile con sus ex sedes, con un 1,13% de aumento.

Si se considera la participación total en el AFD desde el 1981 y se compara con la del año 2000, se tiene que:

- Sólo cinco de las 22 universidades consideradas en la tabla han presentado disminución en su participación entre el año 1981 y 2000, cuatro de ellas con participación inicial mayor al 6% del AFD.
- Las universidades con mayor disminución son la Universidad de Chile y la U. de Concepción, con 8,1% entre las dos, que llevados a pesos del año 2000 corresponden a $7.500 millones (unos 11 millones de dólares) que se asignaron a otras instituciones en ese año.
- Se ha producido una disminución de la dispersión de las participaciones, lo que se traduce en que el máximo de participación pase de 28,7% a un 22,6%, y el mínimo de 0,38% a 0,90%.

Por la lógica del modelo, la participación del 95% del año 2000 corresponde al total de participación del año 1999, con lo cual se aprecia que las instituciones con participaciones en el 5% mayores a su participación en el 95% crecen en su participación total en 2000. Esto llevaría que para ese año y los siguientes, si no varían su participación en el 5% del AFD, el 64% de las instituciones disminuirán paulatinamente su participación en el total del AFD. Si se proyecta esta situación al largo plazo, las universidades tenderían a una participación total en el AFD similar a su participación en el 5%, lo que produciría, por ejemplo, que la mayor universidad privada del país (la P. U. Católica de Chile) registre una participación superior a la de la mayor universidad pública (la

U. de Chile) en el principal instrumento de subsidio fiscal a la educación superior, y que instituciones que se iniciaron con una participación del 1,5% lleguen al 10% del AFD.

Considerando los resultados obtenidos en la participación del AFD por institución, se pueden tipificar los siguientes tipos de situaciones:

1. Instituciones que sin adoptar ninguna medida en relación con los indicadores han visto incrementados sus aportes sólo debido a que su participación en el 5% del AFD es mayor a su participación en el 95%. Por lo general son instituciones con baja participación histórica en el AFD.
2. Instituciones que se han adaptado al modelo para obtener buenos resultados, mejorando sus indicadores. Entre estas destacan las instituciones con baja participación en el AFD y una pequeña planta docente, que con muy pocas medidas pueden mejorar significativamente su participación (como la U. de Talca).
3. Instituciones que, debido a su imposibilidad estructural de alcanzar mejores valores en los indicadores, les es imposible tener resultados que les permitan incrementar sus recursos. Por lo general son instituciones con una alta participación en el AFD, una gran planta docente y poca flexibilidad para tomar y aplicar medidas tendientes a la mejora de sus indicadores (como la U. de Chile).

Efectos del modelo

La aplicación del modelo 5% ha impulsado a muchas autoridades superiores de las universidades a intentar influir en los valores de los indicadores, tanto con la depuración de la información suministrada al Ministerio de Educación para los cálculos, como a través de medidas sustantivas dirigidas a mejorar las variables en que se basan los indicadores: publicaciones indexadas por el ISI, proyectos Fondecyt, académicos con postgrado, y matrícula de pregrado, todo ello manteniendo o reduciendo la planta académica. Al considerar la evolución de estas variables entre el año 1992 y 2000 en el total de las instituciones participantes del aporte (Cuadro Nº 43), se observa que:

- El número de académicos jornada completas equivalente (JCE) del sistema se ha mantenido estable, con una pequeña disminución. Pasó de un promedio de 447 a 438 JCE por institución, de un máximo de 3.111 a uno de 1.638,[135] y su mediana aumentó de 251 a 316.
- La matrícula de pregrado aumento 52,3%, pasando de un promedio por institución de 5.223 alumnos a 7.955. El máximo subió de 16.465 a 21.826, y el mínimo de 1.260 a 2.936, con una mediana que creció de 3.933 a 6.415 alumnos.

- El número de académicos JCE con grado de doctor o magíster se ha incrementado en un 25%, pasando de un promedio por institución de 165 a 207, y la mediana, de 84 a 140.
- El número de proyectos Fondecyt ha disminuido (producto del programa y no de las acciones de las instituciones), el promedio entre instituciones ha bajado y la media se ha mantenido en 4 proyectos.
- El número de publicaciones ISI aumento un 40%, con un promedio que pasó de 50 a 70 por institución y una mediana que subió de 10 a 16.

Cuadro Nº 43

Cambios en las variables consideradas en el modelo del 5%, entre 1992 y 2000

Variable	Año	Promedio	Máximo	Mínimo	Mediana	Suma
Jornadas completas equivalentes	1992	447	3,111	49	251	11,171
	2000	438	1,638	138	316	10,952
Diferencia		-9	-1,473	89	65	-219
Matrícula de pregrado	1992	5,223	16,465	1,260	3,933	130,582
	2000	7,955	21,826	2,936	6,415	198,875
Diferencia		2,732	5,361	1,676	2,482	68,293
JCE con grado de Doctor o Magíster	1992	165	855	15	84	4,133
	2000	207	780	42	140	5,183
Diferencia		42	-75	27	56	1,050
Proyectos Fondecyt	1992	17	151	0	4	417
	2000	14	113	0	4	353
Diferencia		-3	-38	0	0	-64
Número de publicaciones ISI	1992	50	531	0	10	1,245
	2000	70	622	0	16	1,746
Diferencia		20	91	0	6	501

Observaciones al modelo

Teóricamente el modelo que determina la participación en el 5% del AFD no limita el nivel de participación que una institución puede alcanzar, el que depende sólo de los valores que logra en los indicadores. Pero en la práctica existe una limitación estructural que afecta a las instituciones con alta participación en el AFD. Estas universidades, independientemente de su eficiencia o productividad, tendrían que alcanzar valores exorbitantes en las variables que conforman los indicadores para así superar por un margen tan grande al promedio del sistema, que les permita superar también su actual nivel de participación en el AFD. Si a una universidad le es imposible

[135] Por la redefinición del concepto de académico que hicieron algunas universidades grandes para efectos de

alcanzar estos valores, el modelo pierde su sentido de incentivar a la institución a crecer en el sentido deseado y sólo la castigaría por ser grande.

Por ejemplo, la Universidad de Chile, que tuvo una participación del 22,9% en el AFD el año 1999, necesitaría disminuir un 33% sus jornadas completas equivalentes y mantener su nivel de productividad en publicaciones ISI y proyectos de investigación para alcanzar en el 5% una participación por sobre dicho 22,9%, que le permitiera mantener su participación en el total del AFD. Si la Universidad de Chile tuviera 100% de sus docentes con postgrado, aumentara 10 veces sus proyectos de investigación con financiamiento externo y 10 veces sus publicaciones ISI, su participación en el actual modelo llegaría a sólo el 32.7%.

Si bien se han modificado los parámetros y las ponderaciones, la lógica del modelo sigue intacta. Se debe considerar, entonces, la modificación de la lógica del modelo, así como tantas veces se han modificado sus parámetros y ponderaciones. Cabe reiterar que dicha reforma requiere de la sola voluntad del Ejecutivo, dado que se hace por decreto.

El Aporte Fiscal Indirecto

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) fue creado dentro del paquete de medidas del D.F.L. N° 4 de Educación de 1981 que dieron lugar a la reforma del financiamiento de la educación superior chilena, y empezó a aplicarse en 1982. El actual mecanismo de distribución del AFI se encuentra vigente desde 1989,[136] año en que se incorporaron a él las instituciones de educación superior privadas (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), y se fijó en 27.500 el número de alumnos que podían ser generadores de este aporte. Del mecanismo original se mantienen hasta hoy su carácter competitivo entre las instituciones y la relación directa entre el nivel del aporte y los puntajes en la PAA.

La asignación del AFI considera a los 27.500 alumnos que obtuvieron los mejores puntajes de la PAA, promedio partes Aptitud Verbal y Aptitud Matemática, que se hayan matriculado en alguna institución de educación superior. Los alumnos se ordenan de menor a mayor puntaje, separándolos en cinco tramos de 5.500 alumnos cada uno. El primer tramo recibe una ponderación de 1, el segundo una de 3, y así sucesivamente de tres en tres hasta la ponderación del quinto tramo, que alcanza a 12. Es decir, al alumno cuyo puntaje lo ubica en el tramo 5 le corresponde recibir 12 veces más AFI que a uno del primer tramo. La suma por institución de los valores así asociados a

---

informar su número al Ministerio.

[136] Artículo 3º DFL-4 de 1981, modificado por el artículo 20 de la Ley 18.681 de 1987 y el artículo 51 de la Ley 18.768 de 1988.

cada puntaje determina el monto anual, de libre disposición, que se asigna a cada una de ellas. Los 11.000 alumnos ubicados en los tramos 4 y 5 del AFI, ponderados con 9 y 12 Unidades de Aporte Fiscal Indirecto respectivamente, concentran el 67% del aporte. Para el aporte del año 2002, la unidad de aporte fiscal indirecto (UAFI)[137] correspondió a $99.103 (US$141 aproximadamente); en consecuencia, un alumno en el tramo 5, es decir, con puntaje mayor a 723 puntos, proporcionó a la institución en que se matriculó $1.189.237 (US$1.699).

Los alumnos que dan derecho a este aporte son los matriculados en el primer año de estudios, y que hayan rendido la PAA en el proceso de admisión correspondiente a ese año.[138] La distribución por el estado de los aportes correspondientes a esos alumnos se hace al año siguiente al de su matrícula. En la distribución no se consideran los alumnos que ingresan por segunda vez a una misma institución, ni los alumnos que ingresan por tercera vez a una misma o diversas instituciones. En otras palabras, un alumno puede en la práctica generar AFI hasta dos veces, siempre que sea en dos instituciones distintas.

El sentido inmediato del AFI es premiar a las instituciones que captan a los alumnos con los mejores puntajes. Indirectamente, este aporte introduce también un incentivo para que las instituciones aumenten la oferta de cupos en aquellas carreras que captan altos puntajes, o para que creen dichas carreras, si es que no las tienen. En todo caso, el premio a la institución pasa por la elección que de ella hace el postulante. La justificación de este incentivo está en la relación que existe entre el prestigio de una institución, su calidad, y la calidad de los alumnos que ingresan a ella: el supuesto es que los alumnos con altos puntajes tienen mayores posibilidades de ingresar a las instituciones que prefieren, y que ellos van a preferir las instituciones de mayor prestigio, que son generalmente las de mayor calidad

La hipótesis de que el AFI está relacionado con el prestigio de una institución se comprueba al considerar la correlación de 0.76 que existe lugar que ocupa una universidad en el ranking de reputación del año 2001 publicado por la revista Qué Pasa,[139] y las Unidades de Aporte Fiscal Indirecto que obtuvo cada institución en 2002 divididas por su matrícula total de primer año (ver Rojas y Bernasconi, 2002:114).

---

[137] El valor de la UAFI se obtiene del monto presupuestario asignado para el aporte en el año respectivo, dividido por el número total de UAFI a distribuir, que corresponde aproximadamente a 170.500—dependiendo del número de casos en el puntaje de corte de cada tramo—y es igual a 5500*(1+3+6+9+12).

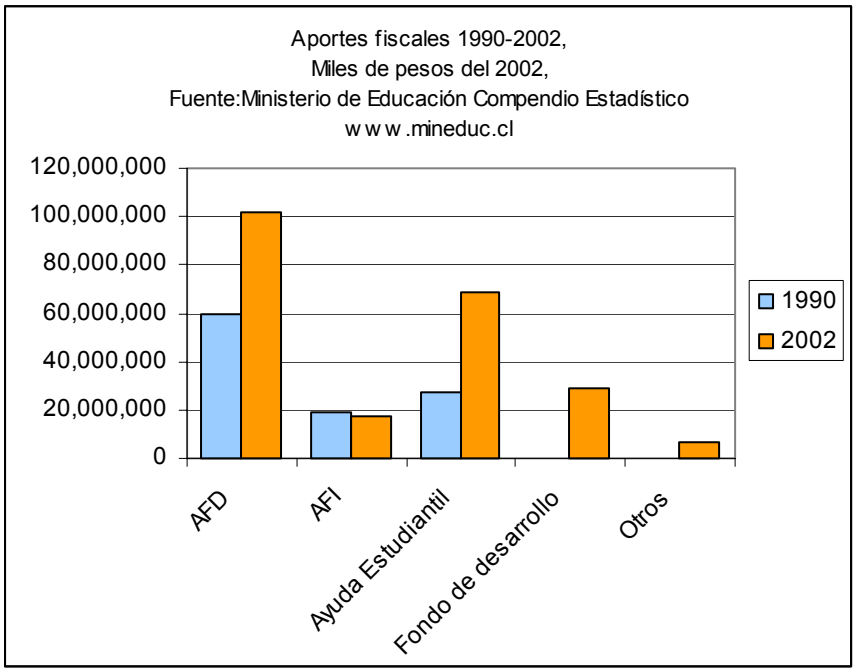
[138] El requisito de haber rendido la PAA en el proceso de admisión del año en que el alumno se matrícula aparecía en la versión original de la ley, pero no se reiteró en la modificación de 1987. No obstante, el Ministerio de Educación ha interpretado que el requisito sigue vigente.

[139] Revista *Qué Pasa*, Examen las Universidades Chilenas 2001, Diciembre de 2001. El ranking de universidades se basa en una encuesta de opinión a académicos y profesionales sobre el la calidad de las universidades chilenas. El uso de UAFI por alumno de primer año permite corregir el efecto del tamaño de la institución en su captación del AFI, y permite ponderar por tramos a los alumnos con AFI.

Aplicación del AFI

Los datos sobre el nivel de recursos asignados a la AFI muestran que este no ha sido una prioridad política de la gestión de educación superior. Desde 1991 el aporte ha presentado pequeña pero constante disminución, acumulando una caída real del 11% entre 1990 y 2002, así como una baja del 18.2% al 7.6% en su participación en el presupuesto público de educación superior. En comparación, el Aporte Fiscal Directo ha experimentado en el mismo período un aumento real de más de 71% (Ver gráfico Nº 20).

Gráfico Nº 20



Sin embargo, el AFI tiene una importancia que trasciende su impacto financiero (que asciende a US$24 millones aproximadamente), dado que las instituciones usan el resultado de la asignación de este aporte como un indicador de posicionamiento de mercado y de atractivo de sus carreras para los estudiantes. La competencia entre las instituciones por captar alumnos con AFI se manifiesta en muchas de ellas—especialmente privadas—en la oferta de beneficios económicos a los postulantes con buenos puntajes, tales como becas, rebajas de aranceles, créditos institucionales, etc. Así, el AFI es "devuelto" en beneficios al alumno que lo genera. En este caso, a la institución le interesa reclutar al alumno menos por el aporte económico que acarrea, que por el prestigio que una

alta matrícula de alumnos AFI representa. Estos beneficios tienden a neutralizar el efecto distorsionador del crédito universitario, tornando a la vez al AFI, en la práctica, en una especie de *voucher*.

Por otro lado, el AFI se ha convertido en una causa de la universalidad de la PAA como factor de ingreso a las universidades, a pesar que no existe ninguna obligación de utilizar la PAA como mecanismo de selección fuera del ámbito de las universidades del Consejo de Rectores. Esto ha llevado, como era de esperar, a un aumento de la ponderación que tiene la PAA (aptitud verbal y matemática) dentro del puntaje de ingreso a cada carrera: a mayor la ponderación de la PAA verbal y matemática, mayor será la probabilidad de matricular alumnos que generen AFI. Así, entre 1990 y 2001, el promedio del porcentaje de ponderación de dichos puntajes por parte de las universidades aumentó de 54% a 59% en las universidades tradicionales, y de 42% a 56% en las universidades privadas, en desmedro de la ponderación de las pruebas específicas y las notas de enseñanza media[140]. Las distorsiones también alcanzan a la enseñanza media, donde observadores advierten una paulatina inflación en las notas como una forma de mejorar el puntaje ponderado de sus egresados.

Los alumnos con AFI representaron un 18% del total de los que ingresaron a la educación superior en 2001, porcentaje que, debido al aumento de alumnos inscritos en la PAA y al mayor número de buenos puntajes que se matriculan efectivamente, ha disminuido desde el 29% que alcanzaba en 1990.

Las Universidades concentran 99.2% de los recursos de AFI y el 98.5% de los alumnos que lo generan. En 1991 los centros de formación técnica (CFT) captaban el 1.99% de los alumnos con AFI y el 0.99 de los recursos; para el año 2002 estas cifras habían caído a al 0.24% de los alumnos y el 0.13% de los recursos. Considerando que los CFT poseen el 19% de la matrícula nueva del sistema, se advierte que para ellos el AFI carece de relevancia. Otro tanto sucede con los institutos profesionales, que presentan hoy cifras de participación más bajas que las de los CFT en 1990. La concentración institucional del AFI es alta: el 80% de los recursos del fondo benefician a sólo 13 universidades, y más del 35% se reparte entre sólo dos universidades. Algo similar se advierte en la distribución de recursos al interior de las universidades privadas, donde el 82% de los recursos son obtenidos por 9 universidades, y dos de ellas concentran más del 33%. Estos grados y formas de concentración sugieren una alta capacidad de discriminación de niveles de calidad entre los postulantes con altos puntajes: así como la calidad es escasa y no está repartida uniformemente

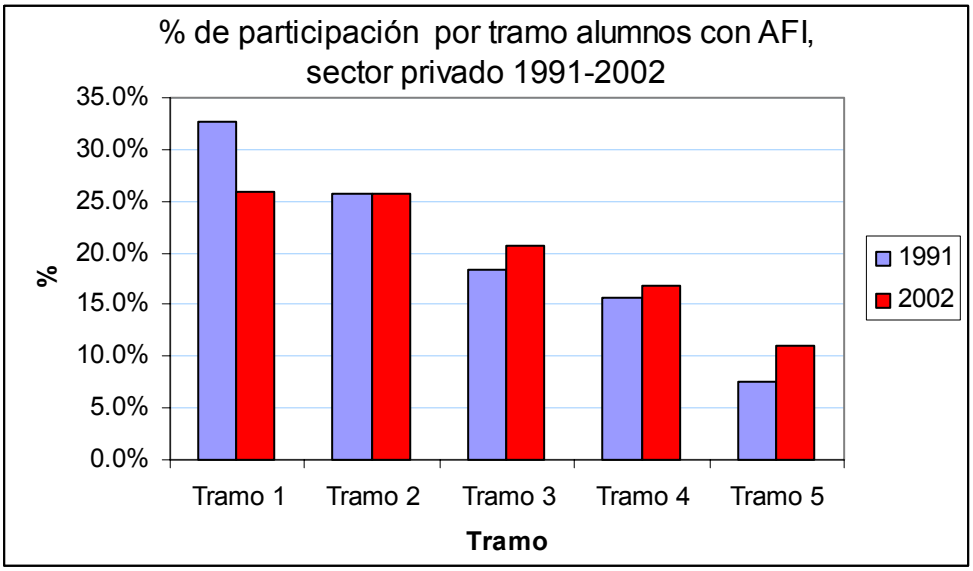
[140] Cabe recordar aquí que para el caso de las instituciones del Consejo de Rectores, el mínimo de ponderación de las notas es, por acuerdo de dicho organismo, del 20%.

entre las instituciones, del mismo modo el AFI no se encuentra repartido delgadamente en el sistema, sino que concentrado en pocas carreras e instituciones.

Dentro del sector universitario, las universidades del Consejo de Rectores concentran más del 81% de los alumnos con AFI y el 84% de los recursos. Sin embargo, el despliegue en el sector privado de estrategias para capturar a estos alumnos, conjuntamente con el mayor desarrollo y consolidación de las instituciones del sector, la obtención de la autonomía, y la apertura de carreras de alta demanda y escasa oferta, como las del área de la salud, han resultado en un aumento en la participación de las universidades privadas en el AFI de un 15% a 19% de los alumnos y de un 11.1% a un 15.5% en los recursos entre 1991 y 2002.

La distribución de alumnos por tramo de puntaje no es homogénea entre universidades tradicionales y privadas. Mientras en aquéllas los alumnos con AFI se concentran en los tramos altos, en las universidades privadas predominan los alumnos ubicados en los tramos bajos. No obstante, el mayor crecimiento en la participación de las instituciones privadas en el AFI entre 1991 y 2002 se ha dado en los tramos altos (5 y 4), mientras que las instituciones tradicionales han aumentado su participación en los tramos bajos (1 y 2) (Ver Gráfico Nº 21).

Gráfico Nº 21



El tramo 5, correspondiente a los 5.500 mejores puntajes, es dominado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, que en conjunto concentran a 55% de estos estudiantes, en partes casi iguales, aunque con ligera ventaja para la Universidad Católica. Los

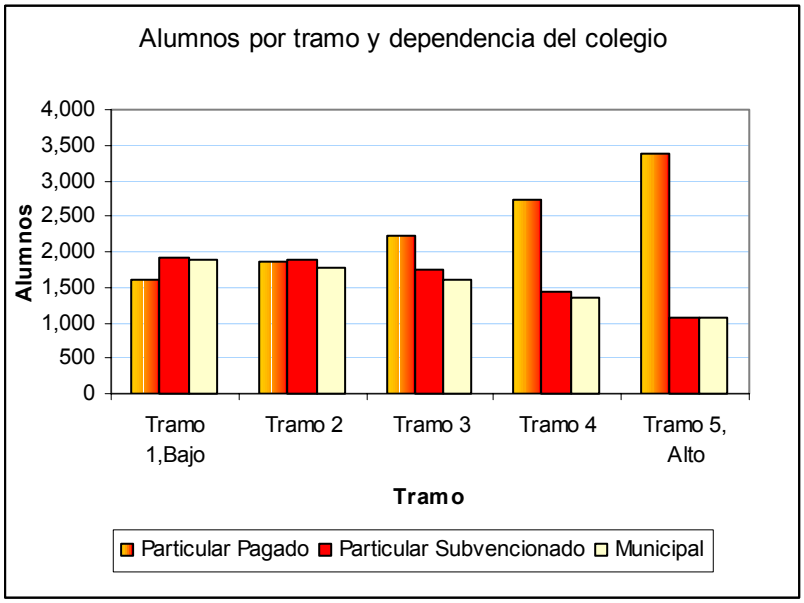
estudiantes en este tramo de instituciones privadas han pasado de una participación del 5.7% a un 10.5%.

Perfil socio-económico de los alumnos con AFI

Según los datos del AFI 1998, el 43% de los alumnos con AFI proviene de colegios privados pagados, el 29% de colegios privados subvencionados por el estado, y el 28% de colegios municipales, lo que está en relación directa con el rendimiento de estos colegios en la PAA.

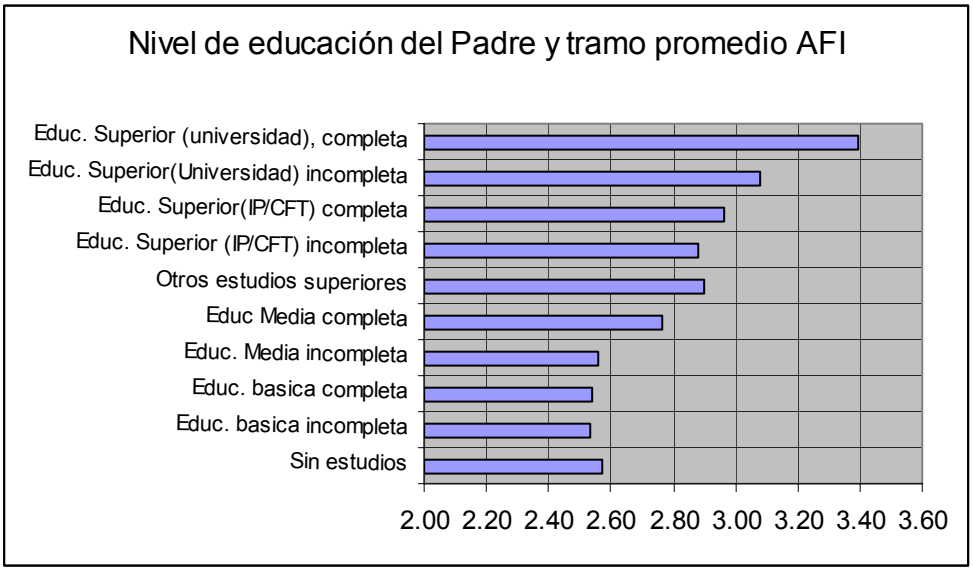
Esta situación, que refleja la desigualdad de oportunidades de acceso a una educación secundaria de calidad, se profundiza a medida que aumenta el puntaje. Es así como alumnos de colegios particulares pagados representan el 60% del tramo 5 (5.500 mejores puntajes), en cambio los colegios subvencionados y municipales muestran una curva inversa, con una mayor participación en los tramos bajos (ver Gráfico No. 22).

Gráfico Nº 22



Concordante con lo anterior, a mayor el nivel educacional del padre del alumno, mejor será su puntaje en la PAA, y por lo tanto, su tramo de AFI. Los alumnos con AFI con padres con educación superior completa ocupan un tramo promedio de 3.4, en cambio los alumnos con AFI con padres con educación básica completa tiene un tramo promedio de 2.5 (Ver Gráfico Nº 23)

Gráfico Nº 23



La concentración de los recursos del AFI en los alumnos de mayor nivel socioeconómico se esgrime para subrayar el carácter socialmente regresivo del AFI, olvidando que al estar basado en la PAA, el AFI simplemente refleja los resultados socialmente desiguales de la Prueba de Aptitud Académica y de la educación secundaria. Para corregir esta supuesta deficiencia se ha propuesto incorporar las notas de enseñanza media como factor en la distribución del AFI, o incorporar variables socio económicas a su asignación, o incluso eliminarlo. Existe una iniciativa parlamentaría desde el año 1995 en el Congreso que propone incorporar las notas de enseñanza media en el puntaje considerado en la determinación del AFI. Sin embargo, incluir las notas en el AFI con una ponderación del 20%, como se ha propuesto, además de instar al recrudecimiento de la inflación de notas que ya se advierte en la secundaria,[141] haría casi nada para corregir el sesgo del AFI hacia los alumnos egresados de colegios particulares pagados. La solución del problema de la equidad está en atacar sus causas en el sistema escolar, no sus síntomas en el acceso a la universidad. Mientras ello no ocurra, eliminar o modificar la naturaleza del AFI para convertirlo en una beca social equivale a matar al mensajero.

El AFI, tal como se asigna hoy, cumple una función de información clave en el sistema chileno de educación superior, como el más ampliamente usado, respetado y parsimonioso indicador de calidad relativo a la docencia. Esto no es de extrañar, dado que el AFI se asigna sobre la base de las preferencias estudiantiles, y que éstas en buena medida recogen el prestigio que tiene

[141] Inflación que en todo caso, se venía observando desde mediados de los ’70, probablemente como resultado de que la selección a la universidad incluyera a las notas como criterio desde 1967 (ver Díaz et al. 1990:314 y 322).

en la comunidad cada institución. Es irrelevante para nuestros efectos distinguir en qué medida es la distribución del AFI que influye en la percepción de la gente sobre la calidad institucional o, por la inversa, es esta percepción la que influye sobre los resultados del AFI vía las decisiones de los postulantes. Lo cierto es que en la ausencia de un mecanismo como el AFI no habría forma objetiva de medir la relativa preferencia entre los usuarios de que gozan algunas carreras e instituciones sobre otras. En un sistema de educación superior que se regula principalmente a través de la competencia, y donde existen asimetrías importantes de información, el AFI es una forma relativamente barata de inyectar al sistema información de alta calidad para la toma de decisiones.

Programas estatales de ayuda estudiantil

Desde 1990 los gobiernos se han comprometido a que ningún joven con capacidad académica para los estudios postsecundarios quedará fuera de la universidad por falta de recursos económicos. Este concepto de equidad en el acceso y permanencia en el sistema de educación superior ha llevado a aumentar los recursos destinados a sistemas de créditos y becas, perfeccionar los actuales mecanismos, y generar otros nuevos.

Entre los principales mecanismos de apoyo financiero a los estudiantes actualmente vigentes se encuentran los siguientes:

1. Sistemas de créditos
    - Fondo Solidario de Crédito Universitario
    - Crédito CORFO

2. Becas de arancel de pregrado
    - Beca Bicentenario (Ex- Mineduc)
    - Beca Juan Gómez Millas
    - Beca para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía
    - Beca para Hijos de Profesionales de la Educación
    - Beca Nuevo Milenio
    - Becas de mantención
    - Becas Presidente de la República
    - Beca Primera Dama de la Nación
    - Beca Indígena

3. Becas de Postgrado

Beca CONICYT para estudios de postgrado en Chile

Beca Presidente de la República para estudios de postgrado en el extranjero

Fondo Solidario de Crédito Universitario

Este sistema de crédito para el pago de los aranceles de las universidades fue creado en el DFL Nº 4 de 1981, con el nombre de Crédito Fiscal Universitario, y su finalidad era otorgar créditos blandos a los estudiantes que no disponían de recursos para pagar los aranceles de sus estudios superiores en las instituciones de educación superior con subsidio estatal. Este fue el mecanismo necesario para pasar de una educación superior donde los estudiantes pagaban poco o nada, a otro en todos debían pagar, ya fuera en forma directa o con créditos a largo plazo.

Inicialmente las Universidades otorgaban los créditos por cuenta del Fisco, con un monto máximo anual fijado por ley y en relación al AFD del año 1981. A partir de 1982, los recursos para otorgar crédito se asignaron a las universidades en relación con el número de alumnos que lo solicitaran. La entidad recaudadora era la Tesorería General de la República.

Los créditos debían asignarse a los alumnos según su necesidad socioeconómica y su rendimiento académico, siendo medido el nivel socio económico por los siguientes factores:

1. Ingreso del grupo familiar.
2. Número de personas que componen el grupo familiar
3. Número de miembros de la familia que se encuentran estudiando.
4. Lugar de residencia permanente del grupo familiar.

Todo ello, como señalaba la ley, con el fin de lograr que las solicitudes por Crédito Fiscal Universitario obedecieran a situaciones de real necesidad, y que la selección de los alumnos beneficiarios se hiciese en forma homogénea y consistente en las distintas entidades de educación superior.

En el año 1987[142] se crea el Fondo de Crédito Universitario, que reemplaza al anterior en cada una de las universidades del Consejo de Rectores, las cuales se encargarían tanto de la colocación como de la recuperación de los créditos. Los recursos iniciales de estos fondos se conformaron con el traspaso a las universidades de los créditos otorgados a la fecha, y de aportes adicionales anuales del Fisco. El monto de los aportes fiscales al Fondo se fijó por ley y sería decreciente hasta el año 1994, esperándose que para entonces las universidades podrían financiar los nuevos créditos con lo recaudado de los deudores egresados, lo que nunca ocurrió.

[142] Ley No. 18.591.

En el año 1994, finalmente, se crea el Fondo Solidario de Crédito Universitario[143], que reemplaza al Fondo de Crédito Universitario, introduciendo principalmente modificaciones en las condiciones de devolución del crédito. Estos serían exigibles después de dos años desde el egreso de la institución y el deudor pagaría como máximo el 5% de sus ingresos anuales. Además, si transcurrido un plazo de 12 años desde que la deuda se hizo exigible y habiendo cumplido el deudor con todas sus obligaciones, quedara algún saldo impago, este se condonaría.

El Fondo Solidario de Crédito Universitario se mantiene reservado a las instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores (las tradicionales) y se financia con la recuperación de los créditos otorgados, más aportes anuales de la ley de presupuestos (ya que los pagos de los egresados son siempre insuficientes para rellenar las arcas) distribuidos a las instituciones en consideración a las condiciones socioeconómicas de sus alumnos.

El Cuadro No. 44 muestra la evolución en el financiamiento fiscal y en el número de beneficiados del crédito universitario entre 1990 y 2001.

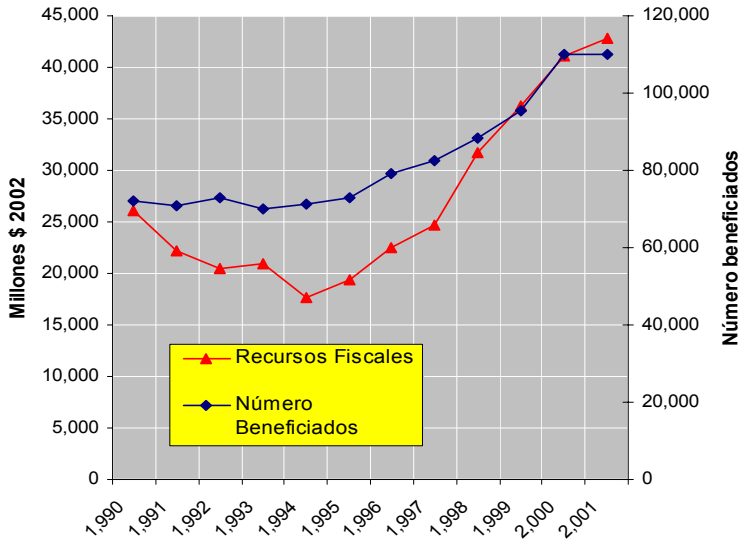
Cuadro No. 44

Evolución de los recursos fiscales al sistema de crédito y número de beneficiados, 1990-2001

(Miles de $ de 2002)

Año	Número de Beneficia-dos	Recursos Fiscales M$ (2002)
1990	71,986	26,147
1991	70,691	22,207
1992	72,875	20,400
1993	70,068	20,977
1994	71,222	17,597
1995	72,895	19,432
1996	79,104	22,437
1997	82,372	24,765
1998	88,489	31,654
1999	95,368	36,262
2000	109,951	41,108
2001	110,000	42,746

Evolución de los recursos fiscales al sistema de crédito y número de beneficiados



Los principales problemas que presenta el sistema son los siguientes:

a) una baja tasa de recuperación promedio de los fondos, con una alta dispersión entre una universidad y otra. Considerando el vencimiento y recuperación del año 1998 la tasa promedio de recuperación de los Fondos es del 59%, variando entre 100% y 21%. Estas tasas de recuperación llevan a generar notables diferencias en los recursos disponibles para otorgar nuevos créditos en cada institución.

b) Se delega la responsabilidad de la administración a las instituciones de educación superior, quienes no están preparadas ni dispuestas para llevar adecuadamente esta labor ajena a sus funciones tradicionales.

c) Los alumnos ignoran el nivel de ayuda que pueden recibir en distintas instituciones. Sólo conocerán este importante dato después de unos meses de matriculados en una universidad, y entonces, sólo sabrán lo que se les ha asignado para esa universidad.

d) Sólo pueden obtener crédito los alumnos de las instituciones del Consejo de Rectores.

e) El sistema no es un *voucher*, porque la asignación del crédito sólo se produce después de que el alumno se ha matriculado en una universidad y es válida sólo para esa universidad, no siendo transportable a otra si el alumno se cambia.

En la actualidad seis de cada diez jóvenes que estudian en las 25 universidades tradicionales reciben crédito universitario. Sin embargo, menos de la mitad lo devuelve. Hacia mediados de 2002, más de 120 mil egresados de las universidades chilenas estaban atrasados en el pago de sus cuotas del crédito universitario. Con el objeto de regularizar la situación de estos deudores, y aumentar los recursos disponibles para financiar los estudios de los alumnos que ahora se encuentran en la educación superior, se dictó la ley N° 19.848, de reprogramación créditos universitarios, publicada el 27 de diciembre de 2002.

La ley ofreció a los deudores que se acogieran a ella la posibilidad de consolidar la deuda y los intereses al 30 de Junio del 2002 y pagarlos en hasta 10 años con el 5% de sus ingresos anuales y con una tasa de interés de 2% anual, limpiando de paso sus antecedentes comerciales. Otros beneficios que otorga la ley son la suspensión de los pagos por desempleo sobreviniente, y por hasta seis años por inicio de estudios de pre y postgrado. Los deudores que manifiesten su voluntad de pagar el total de la deuda en una cuota anual son beneficiarios además de la condonación del total de los intereses moratorios.

---

[143] Ley N° 19.287.

Hasta el vencimiento, a fines de septiembre de 2003, del plazo para reprogramar, más de 58 mil personas habían manifestado su intención de repactar sus deudas. De las 25 universidades que forman parte del Consejo de Rectores, 12 lograron superar la barrera del 50% de reprogramación, 8 la del 40%, y 5 la del 30%.

La ley también dispuso—para asegurar el pago de las deudas reprogramadas—que la Tesorería General de la República retendrá la devolución de impuestos de los profesionales morosos que trabajan en forma independiente, y en el caso de los dependientes, que la cuota pactada se descontará automáticamente de sus remuneraciones.

Más allá de la recaudación lograda, esta reprogramación de las deudas de crédito universitario es importante porque contribuyó a afianzar entre los deudores actuales y futuros la noción de que la deuda universitaria debe pagarse como cualquier otro compromiso financiero. No debe perderse de vista, sin embargo, que el crédito universitario está estructuralmente desfinanciado, y requerirá cada año aportes fiscales frescos aún cuando todos paguen oportunamente sus cuotas, mientras se mantenga la norma que permite a los deudores limitar sus pagos al 5% de sus rentas.

Sistema de Crédito CORFO

Es un sistema de crédito administrado por bancos comerciales a partir de fondos provistos y garantizados por el Estado (CORFO). Este tipo de crédito no es de carácter contingente a los ingresos y está orientado a financiar estudios de postgrado de alta rentabilidad privada (MBAs, medicina, economía), así como a estudiantes de pregrado de estratos de ingreso medio-alto que puedan proveer las garantías de avales que requieren los bancos.

Son elegibles los estudiantes de pregrado de ingresos medios-altos que asisten a las instituciones que CORFO determina, entre las que se encuentran instituciones tradicionales y privadas, así como los estudiantes de post-grado en Chile o el extranjero. Los créditos son otorgados y recaudados por la banca comercial. Para su financiamiento inicial CORFO hizo un aporte de $20.000 millones. A la extinción de esos fondos, los bancos han seguido operando con fondos propios.

El préstamo tiene una tasa de interés de entre 6 y 9%, semejante a la de los créditos hipotecarios, y no financia el primer año del pregrado para disminuir el riesgo derivado de la deserción.

Programa Becas Ministerio de Educación (Beca Bicentenario)

Las Becas Ministerio de Educación, hoy llamadas Becas Bicentenario, fueron creadas en 1991 para financiar los estudios superiores de los estudiantes con méritos académicos y situación socioeconómica deficitaria, y para quienes el sistema de crédito universitario podía ser insuficiente. Estas becas están restringidas a los estudiantes matriculados en universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. El programa está pensado para resolver la demanda de ayudas estudiantiles de los estudiantes de primeros años que no es satisfecha por las universidades a través del crédito universitario, debido al riesgo de incobrabilidad que estos alumnos presentan debido al mayor abandono que existe en los primeros años de carrera.

El mérito académico se mide con el puntaje obtenido en la PAA, exigiéndose un puntaje mínimo de 500 puntos o un promedio de notas de la enseñanza media superior a 5,5 (en la escala de 1 al 7).

La Postulación es simultánea a la postulación al Crédito Universitario y se efectúa en el mes de enero una vez entregados los resultados de la PAA, siendo compatibles con los beneficios del Fondo Solidario y con otras becas de arancel siempre que el monto total del beneficio no exceda el 100% del arancel anual de la carrera. En el Cuadro 45 se presenta la evolución del financiamiento de este instrumento.

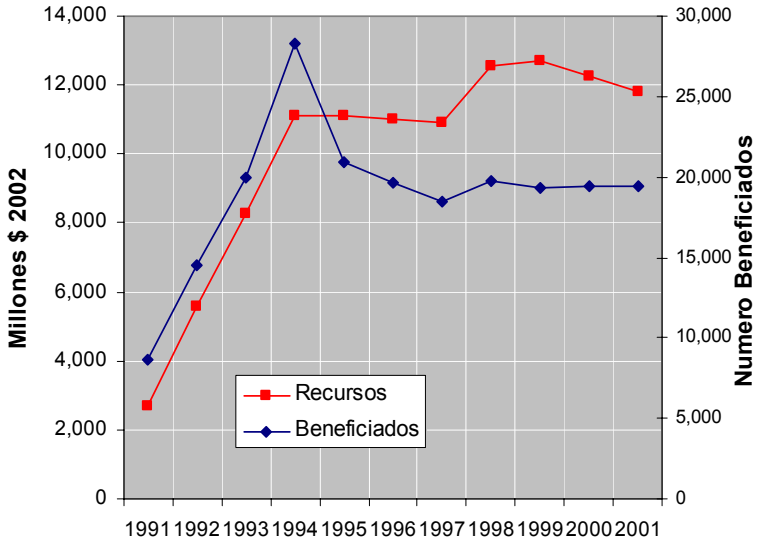
Cuadro No. 45

Evolución de los recursos fiscales al sistema de crédito y número de beneficiados, 1990-2001

(En miles de $ de 2002)

	Número de Beneficiados	Recursos Fiscales M$
1991	8,661	2,692
1992	14,556	5,563
1993	19,946	8,254
1994	28,300	11,117
1995	20,921	11,095
1996	19,670	11,007
1997	18,512	10,910
1998	19,729	12,556
1999	19,283	12,716
2000	19,421	12,245
2001	19,390	11,823

Evolución de recursos y beneficiados becas de arancel



Otras becas

Otros programas de becas tienen beneficiarios o propósitos más específicos, y no están restringidos a universidades tradicionales, sino que benefician también a alumnos de universidades privadas, institutos y CFT. Entre los más importantes están:

a) El Programa de Becas Juan Gómez Millas es una beca parcial de arancel destinada a apoyar a alumnos de buen rendimiento escolar y una condición socioeconómica deficitaria, egresados de establecimientos secundarios públicos o subvencionados por el estado. ´

b) El Programa de Becas para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía, como su nombre indica, apoya con becas de arancel a estudiantes con buen rendimiento académico que ingresen a estudiar una carrera de Pedagogía. Las becas buscan revertir la caída en el número y calidad de los alumnos de pedagogía que se registró entre 1985 y fines de la década de 1990 (Ver Gráfico No. 9 en el Capítulo 3).

c) El Programa de Beca Hijos de Profesionales de la Educación es una concesión que obtuvo el gremio de los profesores en 1999 como resultado de una negociación salarial con el Ministerio de Educación, y que no tiene otra explicación que la capacidad de presión del magisterio.
d) El Programa de Becas Nuevo Milenio está destinado a estudiantes que hayan egresado de establecimientos de enseñanza media subvencionados y que se matriculen en primer año en una carrera técnica en una universidad, instituto o CFT.
e) La Beca Indígena es una beca de manutención dirigida a estudiantes indígenas o de ascendencia indígena, dándosele prioridad a los postulantes matriculados en carreras ligadas al desarrollo agropecuario y forestal.
f) Finalmente, la Beca Rettig de Reparación es un programa de becas de arancel, creado en 1991, y dirigido a aquellos alumnos que acrediten ser hijos de víctimas de violaciones a los derechos humanos mencionadas en el Informe Rettig.

Capítulo 9. Investigación

Si bien investigación científica existió en Chile desde el siglo XVIII, a través de los trabajos de naturalistas de la talla de Juan Ignacio Molina s.j., y se vio impulsada con la creación en 1842 de la Universidad de Chile como academia de ciencias, la institucionalización de la actividad científica tiene sus primeros hitos en un conjunto de leyes que en los años 1950 dispusieron financiamiento especial para la investigación universitaria y crearon los institutos de investigación de la estatal Corporación de Fomento (CORFO), dedicados a la investigación de los recursos naturales del país—minería, pesca, agricultura, silvicultura—con miras a su desarrollo productivo (Krauskopf 1993:38-41). Desde entonces, la ciencia chilena ha avanzado mucho en unos pocos reductos universitarios, y muy poco en el grueso de la comunidad académica, las empresas y el gobierno.

En este Capítulo se presentará, en primer lugar, la institucionalidad que rige la actividad científica en Chile, para luego dedicarnos a examinar el grado de penetración de la actividad científica en la educación superior chilena.

Las instituciones de apoyo a la ciencia

La investigación se mantuvo como una labor aislada del grueso de la actividad universitaria hasta los años ’80, cuando se implementó el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), dependiente de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), y empezaron a ponerse a disposición de los académicos recursos para la investigación sobre la base de concursos de proyectos.

FONDECYT es el principal programa de apoyo a la investigación en Chile. A través de sus concursos, aprueba en promedio 1/3 de los cerca de 1.000 proyectos que anualmente se le presentan, aportando un promedio de US$20,000 anuales por proyecto, los que pueden durar hasta cuatro años. Los proyectos financiados son origen de 68% de los artículos ISI generados en Chile, a razón de 1,7 artículos ISI por proyecto. El hecho que en los 20 años del Fondo, tres universidades (Católica de Chile, de Chile y de Concepción) han ganado el 67% de los recursos distribuidos revela que la capacidad de investigación está fuertemente concentrada en unas pocas universidades. No obstante, los años ’90 han visto una ligera caída en la participación de estas universidades en beneficio la U. de Santiago, las universidades tradicionales ubicadas fuera de Santiago, y algunas universidades privadas y centros académicos independientes (CONICYT 2000:36-47, 104).

Frecuentemente se critica a FONDECYT su sesgo hacia las ciencias "duras". En efecto, las ciencias naturales han capturado un 44,4% de los recursos, las ingenierías y tecnologías otro 41,1%, mientras que las ciencias sociales, jurídicas, administrativas y económicas, las humanidades y las bellas artes han obtenido sólo un 14,5%. Sin embargo, debe tenerse presente que la profesionalización de cuadros académicos de investigación internacionalmente competitiva en las ciencias naturales y tecnologías ha precedido en al menos 20 años al inicio de un desarrollo equivalente en las ciencias sociales y las humanidades, desarrollo que en todo caso es aún incipiente. En otras palabras, es probable que los proyectos de las ciencias duras sean simplemente mejores que los de otras áreas. De hecho, la tasa de aprobación en ciencias sociales es de 24%, contra 64% de astronomía, por ejemplo. Por otro lado, la prevalencia de investigadores con doctorado es mayor en las ciencias naturales. En todo caso, en los primeros años de FONDECYT la porción de ciencias naturales era de 50%, de modo que el fondo ha ido evolucionando hacia una distribución disciplinaria más pareja (CONICYT 2000:50-59).

Otra crítica a FONDECYT es que sólo reembolsa en costos indirectos (overhead) el equivalente al 17% del costo del proyecto a las universidades y otros organismos patrocinantes de los proyectos de investigación, cifra que los expertos estiman baja para países que, como Chile, aún están construyendo las bases de su actividad científica (Krauskopf 1999:405).

Quizás el principal activo de FONDECYT sea la transparencia de sus procedimientos de adjudicación de fondos a través de revisión por pares académicos. Si bien el pequeño tamaño de la comunidad científica nacional hace difícil asegurar evaluaciones enteramente carentes de sesgo, sin embargo el fondo se distribuye esencialmente al margen de favoritismos políticos o de grupo.

La CONICYT, administradora de FONDECYT (entre otros instrumentos de fomento), fue creada en 1967 por la Ley No.16.746, como una corporación autónoma con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio destinada a asesorar al Presidente de la República en el planeamiento, fomento y desarrollo de las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas. Desde entonces CONICYT[144] actúa como la institución coordinadora y articuladora a nivel nacional para promover y fortalecer la investigación, la formación de recursos humanos, y el desarrollo de nuevas áreas del conocimiento y de la innovación productiva, administrando los recursos públicos destinados a estas materias.

CONICYT administra los fondos concursables de investigación (FONDECYT, FONDEF, Centros de Excelencia FONDAP), mantiene las estadísticas sobre ciencia y tecnología del país, otorga becas de doctorado para estudios en Chile, y financia programas de intercambio e inserción

[144] http://www.conicyt.cl

internacional de investigadores, con países de América del Norte, Latinoamérica y de la Unión Europea, para lo cual cuenta con un presupuesto de aproximadamente US$ 57 millones anuales.

En los últimos años CONICYT ha orientado su acción a complementar su función primordial de administrar fondos con un rol de generación y ejecución de la política científica y tecnológica, buscando llenar el vacío que hoy existe en esa materia en Chile.

Los principales instrumentos de CONICYT son:

FONDECYT: Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, para financiar la investigación en todas las áreas del conocimiento, a través de concursos anuales de proyectos que son evaluados por pares chilenos y extranjeros.

FONDEF: Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico, orientado a la innovación científica y tecnológica de las universidades e instituciones de I&D del país, para mejorar la productividad y competitividad de los principales sectores de la economía nacional.

Centros de Excelencia FONDAP: Fondo de Investigación Avanzada en Áreas Prioritarias, destinado a la generación de conocimiento y formación de científicos con impacto mundial en áreas prioritarias.

Recursos humanos y resultados de la ciencia en Chile

Incluso con FONDECYT y los demás instrumentos de fomento que se mencionan arriba, la investigación científica continúa siendo una ocupación minoritaria en la educación superior chilena. En efecto, Schiefelbein (1996:291) reporta que sólo 15% de los académicos chilenos son investigadores, y que el 70% de los artículos científicos generados en Chile es producido por el 5% de los profesores. Otra estimación, esta vez de CONICYT, pone el número de investigadores en algo más de 7.200 en todo el país para el año 2000. Dado que un 70% de esos investigadores (unos 5.000) trabajan en universidades,[145] y que el número total de académicos en Chile es de cerca de 38.700, número del cual 5.000 es un 13%, podemos concluir que el rango estimado entre 13 y 15% como proporción de investigadores dentro del conjunto de los académicos está probablemente correcto.

Aunque con 7.200 investigadores (5.600 de tiempo completo equivalente)[146] la comunidad científica chilena es pequeña , representa un desarrollo considerable de las capacidades de

[145] Fuente: CONICYT, Indicadores Científicos y Tecnológicos, en http://www.conicyt.cl/bases/indicadores/2001/capituloIII/T3-19.htm.
[146] Fuente: CONICYT, Indicadores Científicos y Tecnológicos, en http://www.conicyt.cl/bases/indicadores/2001/capituloIII/T3-13.htm

investigación del país desde 1980. El número de investigadores en las universidades se duplicó entre 1981 y 2000. La productividad ha aumentado también: en 1981, 2.668 investigadores (tiempo completo equivalente) produjeron 673 publicaciones indexadas por el *Institute for Scientific Information* (ISI). En 1995, 4.702 investigadores (tiempo completo equivalente) publicaron 1.376 artículos.[147] En 2000, 5.600 FTE investigadores generaron 1.816 publicaciones.[148] Según CONICYT, los investigadores chilenos son más productivos que sus pares latinoamericanos (Cuadro No. 46). Mientras en Chile se necesitan cuatro investigadores para producir un artículo en un año, Venezuela requiere de cinco, y México de diez.

Cuadro No. 46

Número de artículos publicados por año, por investigador, en la literatura de corriente principal, en los cinco países latinoamericanos con mayor producción científica. Año 2000

País	**Artículos por investigador por año, en 2000**
Chile	0.25
Venezuela	0.19
Argentina	0.12
Brasil	0.11
México	0.10

Fuente: CONICYT: Indicadores Científicos y Tecnológicos, en http://www.conicyt.cl/bases/indicadores/2001/capituloIV/T4-12.htm.

Como lo demostró hace unos años un estudio del Prof. Manuel Krauskopf (1999), los núcleos de investigadores que están detrás de los mejores programas de doctorado chilenos en las ciencias naturales y exactas exhiben indicadores de productividad semejantes a los estándares mundiales.

Estos resultados han sido alimentados por un incremento en el gasto público en investigación, canalizado principalmente a través de CONICYT y su principal fondo competitivo, FONDECYT. El Cuadro No. 47 refleja este aumento en el presupuesto de CONICYT, tanto en términos absolutos, como en comparación con la evolución del presupuesto general de educación superior, excluido CONICYT. En la actualidad, Chile invierte un 0,56% de su PGB (unos US$400 millones) en investigación y desarrollo (I+D), porcentaje que equivale a una quinta parte, más o

[147] Fuente para número de investigadores: CONICYT, Indicadores Científicos y Tecnológicos, en http://www.conicyt.cl/bases/indicadores/2001/capituloIII/T3-14.htm. Fuente para número de publicaciones: World Bank, 2000:124.

[148] Fuente: CONICYT, Indicadores Científicos y Tecnológicos, en http://www.conicyt.cl/bases/indicadores/2001/capituloIV/T4-8.htm.

menos, de lo que invierten los países desarrollados en este ítem.[149] Poco más del 70% de la inversión chilena en I+D proviene del estado.[150]

Cuadro No. 47

Financiamiento de la investigación a través de CONICYT, 1990-2002
(en miles de pesos del año 2002)

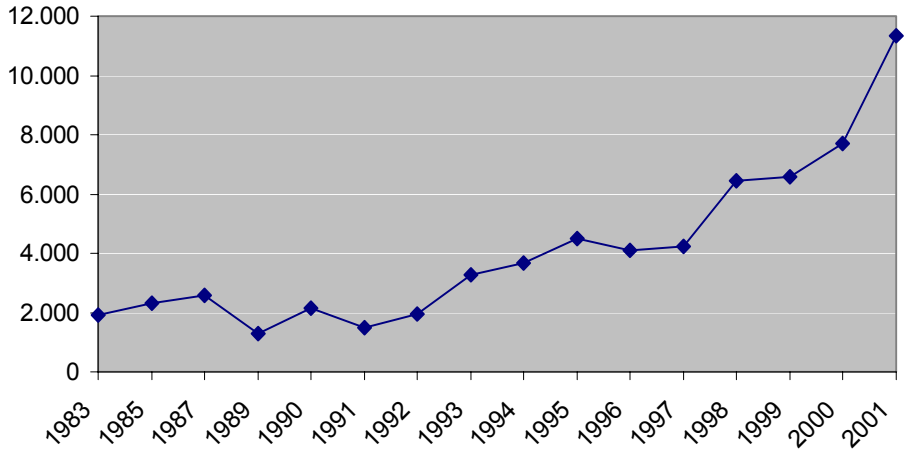
Item	1990	1995	2000	2001	2002
Item CONICYT	10,161,266	24,370,694	33,406,382	36,253,537	40,175,953
Otro financiamiento para educación superior	105,870,791	152,325,082	205,225,351	213,137,867	222,600,956
CONICYT's como % de otro financiamiento para educación superior	9.60%	16.00%	16.28%	17.01%	18.05%

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de educación Superior

En la medida que se desarrolla la investigación, también crece el postgrado en las universidades chilenas, que alcanzó en 2001 una matrícula de 11.300 estudiantes (Gráfico No. 24).

Gráfico No. 24

Matrícula de postgrado en las universidades chilenas: 1983-2001



Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de educación Superior
http://www.mineduc.cl/documentos/compendio2002/2.1.1_B.xls

[149] Fuente: CONICYT, Indicadores Científicos y Tecnológicos, en http://www.conicyt.cl/bases/indicadores/2001/capituloI/T1-4.htm.
[150] Fuente: CONICYT, Indicadores Científicos y Tecnológicos, en http://www.conicyt.cl/bases/indicadores/2001/capituloI/T1-44.htm.

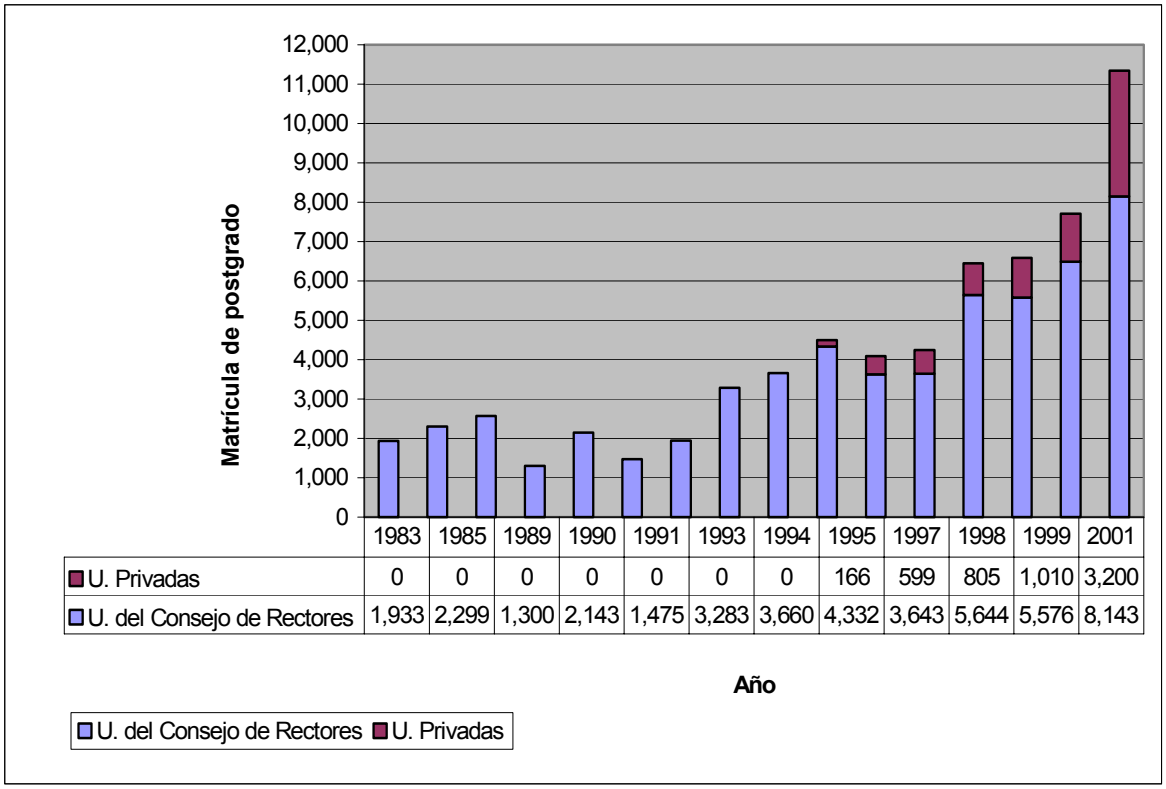
El gráfico anterior no incluye la matrícula de postítulo, que corresponde a programas de perfeccionamiento profesional, de dedicación de tiempo parcial, que típicamente duran entre dos y tres semestres, para los cuales no se exige tesis, y que no conducen a un grado académico reconocido por la ley. Datos de 2002, reportados en el Capítulo 6, ponen en casi 9.500 el número de estudiantes de estos programas.

Si bien los programas de postgrado están concentrados en las universidades tradicionales, las instituciones privadas van progresivamente ganando terreno, especialmente en el ámbito de las maestrías (Ver gráfico No. 25)

Gráfico No. 25

Distribución de la matrícula de postgrado: universidades tradicionales y privadas

1983-2001



	1983	1985	1989	1990	1991	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2001
U. Privadas	0	0	0	0	0	0	0	166	599	805	1,010	3,200
U. del Consejo de Rectores	1,933	2,299	1,300	2,143	1,475	3,283	3,660	4,332	3,643	5,644	5,576	8,143

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de educación Superior

Pese a su crecimiento, estos números siguen siendo demasiado bajos como para permitir un crecimiento sostenido de la investigación en Chile. En efecto, en la actualidad las universidades chilenas emplean a unos 3.000 doctores (Ph.D.s). Jorge Allende ha estimado que sólo para

reemplazar a los investigadores que jubilen, Chile necesita graduar unos 150 doctores por año (Krauskopf 1993:139). Sumando a aquellos que se gradúan en Chile y en el extranjero, los nuevos doctores suman unos 110 al año (Krauskopf 1999:365-366), número ni siquiera suficiente para dicho reemplazo, menos aún para sustituir por doctores a todos los académicos que jubilan, doctores y no doctores, lo cual haría necesarios, también según Allende, unos 500 graduados al año.

Los indicadores de productividad científica de Chile están entre los mejores de la región, tanto en términos de artículos por investigador, como de costo por artículo. Además, parte de la ciencia chilena es de muy alta calidad en comparación con estándares internacionales. Sin embargo, son los números absolutos los que preocupan. Con apenas unos 5.600 jornadas completas equivalentes dedicadas a la investigación, unos 8 doctores por millón de habitantes graduados por año, y una producción anual de cerca de 2.000 artículos de corriente principal por año, Chile está todavía muy lejos de acercarse, no ya a las grandes potencias, sino a países pequeños como Bélgica, Dinamarca, Holanda, Israel o Finlandia, que producen 10 veces más (Krauskopf 1999:371, 403-5).

Desde luego, el problema de Chile es el de toda la región: América Latina produce sólo el 2% de la ciencia mundial de corriente principal, y dentro de la región, casi la totalidad de ese aporte es generado por cinco países. En orden de magnitud absoluta de sus aportes, ellos son Brasil, Argentina, México, Chile y Venezuela.

Sin embargo, por su desarrollo económico de los últimos veinte año, y la solidez de sus instituciones políticas y educacionales, podría esperarse más de Chile en el campo de la ciencia. Esta es un área que se ha quedado atrás con respecto a otras modernizaciones que ha acometido el país en los últimos años y es posiblemente el más grande déficit que presenta Chile en su inserción en la sociedad del conocimiento.

Capítulo 10. Desafíos de política pública

Los momentos principales de las políticas públicas de educación superior en Chile son la reforma de 1981, cuya implementación ocupó toda la década siguiente, y la confirmación por los gobiernos democráticos a partir de 1990 del modelo de educación superior establecido con la reforma. No hubo vuelta atrás luego del fin del régimen militar. Los esfuerzos de los gobiernos que le sucedieron han estado puestos, por el contrario, en mitigar algunas de las deficiencias y fracasos del nuevo modelo de educación superior, como se verá en este Capítulo final.

Evolución de las políticas 1990-2003

Recién asumidas las nuevas autoridades en marzo de 1990, se convocó a un grupo de académicos, presididos por José Joaquín Brunner, con el mandato de proponer al gobierno las políticas para la educación superior para la década que se iniciaba, y un anteproyecto de ley de educación superior para reemplazar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Las recomendaciones de esta comisión, emitidas a comienzos de 1991, se orientaron principalmente a corregir las consecuencias más graves de la reforma, como la proliferación de instituciones privadas de mala calidad, o la debilidad de los sistemas de información pública, y propusieron nuevos remedios a los males endémicos de Chile, tales como el escaso desarrollo de la ciencia, la innovación tecnológica y el postgrado, o la rigidez administrativa que afecta a las universidades estatales como consecuencia de su pertenencia a la administración pública.

Si bien el proyecto de nueva ley de educación superior no prosperó en el Congreso, y como resultado de ello buena parte de la agenda de políticas quedó sin respaldo legal, el Ministerio de Educación empleó leyes especiales, la ley anual de presupuestos y la potestad reglamentaria del Presidente de la República como herramientas para implementar sus planes de acción (Ver Capítulo 2). Así, durante la primera mitad de la década de los ‘90 se comenzó a revertir la caída en el financiamiento público de las universidades, se creó el programa FONDEF para fomentar la vinculación entre empresas y universidades para el desarrollo tecnológico, se aumentó el presupuesto de FONDECYT y se crearon nuevos fondos para el financiamiento de la ciencia, se establecieron beneficios reparatorios para las personas que fueron perseguidas por el gobierno militar por razones políticas, se legisló la elección de los rectores de las universidades estatales por parte de sus académicos, se ligó la devolución del crédito universitario a los ingresos de los deudores, y se creó un programa de becas para alumnos de bajos ingresos.

En el ámbito del licenciamiento y la acreditación, se inició la acreditación de los programas de postgrado bajo el alero de CONICYT, se puso en funcionamiento el Consejo Superior de Educación, creado por la LOCE, y éste comenzó a desarrollar normas y prácticas de autoevaluación y revisión por pares para las universidades y los institutos profesionales privados, mientras el Ministerio de Educación desarrollaba procedimientos análogos para los centros de formación técnica.

En la segunda mitad de la década se profundizaron las líneas de acción resumidas precedentemente, además de lo cual, se puso énfasis en el fortalecimiento de la formación inicial de profesores del sistema escolar a través de becas para incentivar el estudio de carreras de pedagogía entre los estudiantes de buen rendimiento académico, y del programa de fortalecimiento de la formación inicial de profesores.

En 1997 el Ministerio de Educación hizo una evaluación de las políticas desarrolladas hasta entonces, y definió que sus prioridades para los años siguientes serían (MINEDUC 1999):

a) promover la calidad de las instituciones y sus programas
b) fomentar la equidad y la igualdad de oportunidades
c) estimular el aporte de las universidades a la cultura
d) incentivar la vinculación entre la educación superior, la investigación y el desarrollo nacional
e) fomentar el desarrollo de la educación superior en las regiones, y
f) facilitar la inserción internacional de las universidades

Como instrumentos para propender a estos objetivos, además de los ya empleados hasta entonces, se enfatizó la introducción de concursos de proyectos, licitaciones competitivas y contratos de desempeño. El gobierno se comprometió entonces a aumentar el financiamiento de las instituciones en la misma proporción en que aumentara el producto nacional, e incrementar los fondos para ayudas estudiantiles (becas y crédito universitario) en al menos el doble del crecimiento del PGB.

Ese compromiso se cumplió, y hacia el final de la década de los ’90 el sistema de educación superior podía exhibir cifras que deban cuenta del beneficioso impacto del la expansión de los ’90 en las cuentas fiscales, y como consecuencia, en el financiamiento público de la educación superior. En efecto, entre 1990 y 1999 (MINEDUC 1999), en términos reales:

- el presupuesto público para educación superior creció 85%
- los aportes para investigación vía CONICYT aumentaron 200%
- las ayudas estudiantiles crecieron 83%, alcanzando una cobertura de poco más de 100,000 estudiantes

Los instrumentos más novedosos de financiamiento fueron, en esta década, el Fondo de Desarrollo Institucional, implementado en 1991, y que hacia fines de la década distribuía unos US$23 millones concursables para proyectos de inversión de capital físico e innovación en pre y postgrado, y los convenios de desempeño para el desarrollo de áreas prioritarias, mediante los cuales el gobierno en 1998 licitó entre las universidades unos US$18 millones en fondos trienales para la generación de actividades académicas de interés nacional.

Sobre la base de estas experiencias, en 1999 se desarrolló en programa MECESUP, apoyado en un préstamo del Banco Mundial (descrito en el Capítulo 8), que entre 1999 y 2005 habrá distribuido US$241 millones en proyectos concursables.

Mientras tanto, continuó la acreditación de las nuevas universidades privadas por parte del Consejo Superior de Educación y, una a una, las instituciones fueron adquiriendo del Consejo su autonomía plena. Se dio a la acreditación del postgrado una nueva organización, y durante la década su funcionamiento se consolidó y legitimó ante la comunidad académica. Además se inició, en forma experimental, la acreditación del pregrado.

Menos resultados hubo en el esfuerzo de promover el desarrollo académico en las regiones y en la internacionalización de las instituciones. No obstante los esfuerzos del gobierno por colocar recursos fuera de Santiago, la tradicional concentración en la capital de la actividad política, económica y cultural ha neutralizado los esfuerzos de hacer a las regiones más relevantes. Santiago continúa concentrando casi el 50% de la matrícula de pregrado del país, y las regiones que le siguen representan sólo el 13 y 12% respectivamente. De hecho, varias universidades de regiones han optado por iniciar labores académicas en Santiago. En materia de internacionalización, convenios más, convenios menos, las universidades chilenas permanecen básicamente como espectadores de la globalización.

El nuevo gobierno que asumió en 2000, de la misma coalición que sus predecesores, mantuvo en parte el curso en materia de políticas, con un énfasis en el desarrollo de mejores mecanismos de información acerca del mercado de trabajo para profesionales y técnicos, el desarrollo de programas de doctorado en Chile, y el financiamiento concursable de proyectos de inversión de capital para las universidades del Consejo de Rectores a través del programa MECESUP, que además ha servido para estimular en las universidades la capacidad de planificación estratégica, toda vez que los proyectos que ellas presentan deben justificarse a la luz de tales planes.

En suma, tenemos que el modelo de la educación superior chilena actualmente vigente es en líneas gruesas el que fue establecido en la década de los ochenta, y que está definido por los formidables hitos jurídicos que abren y cierran la década: la Constitución de 1980 y la Ley Orgánica

Constitucional de 1990. Estas establecen un orden institucional presidido por la libertad de enseñanza, que entrega amplios espacios de autonomía a las instituciones de educación superior de toda clase, y que tiene en el mercado y la competencia entre instituciones su principal mecanismo de coordinación.

Los gobiernos democráticos, luego de intentar sin éxito a principios de 1990 reformar globalmente el régimen jurídico de la educación superior para fortalecer la participación del Estado en el sistema, han terminado por asumir como propio el diseño institucional heredado del régimen anterior, introduciéndole ajustes que buscan hacer más receptivo el sistema de educación superior a los imperativos de la equidad, y empujarlo hacia estándares más altos de desempeño y calidad.

En este afán, los gobiernos han sido respetuosos de la autonomía de las instituciones y, bajo el principio de la fundamental autorregulación del sistema, para desconsuelo de muchos en las universidades estatales que preferirían un estado más intervencionista, se han abstenido de decirle a las universidades qué es lo que deben hacer.

En otras palabras, en Chile el curso de la educación superior está en manos de las universidades, no del gobierno. El gobierno no establece las direcciones estratégicas del sistema: ellas resultan de las decisiones agregadas de las instituciones. Les ha costado a las instituciones, en especial a las universidades tradicionales, acostumbrarse a esta actitud del gobierno. Ello no dejan de ser paradójico, por cuanto equivale a que las universidades, autónomas por ley y tradición, renieguen de esa autonomía, para esperar en cambio las instrucciones del gobierno. En la raíz de este problema es posible que se encuentre lo que Brunner (2002b) ha identificado como la dificultad de las universidades de pensar la sociedad y el rol de la universidad. Pasado el tiempo de los grandes proyectos de transformación social, en los que la universidad se asignó la función de líder del cambio, y funcionando en un contexto de mercado, la universidad carece de respuestas claras a los nuevos tiempos, cuando no se plantea derechamente en una postura contestataria.

No es de sorprender, en este escenario, que la obra legislativa de los gobiernos democráticos en educación superior ha sido más bien discreta. Debe recordarse que la acreditación, el Aporte Fiscal Indirecto y el modelo de asignación según indicadores de desempeño del 5% del aporte fiscal directo son todos “invento” del régimen militar. La mayor parte de los mayores recursos se ha gastado en reforzar los “antiguos” mecanismos de CONICYT, el AFD y las ayudas estudiantiles. La obra creativa de los gobiernos siguientes al régimen militar se ha manifestado más bien en el estímulo de las relaciones entre la educación superior y la sociedad: mecanismos de fomento a la I&D como el FONDEF, el fortalecimiento de la formación de técnicos y maestros, y la revisión del sistema de ingreso a la educación superior.

No obstante lo anterior, los últimos dos años registran una recuperación de la iniciativa de política pública de parte del gobierno como no se veía hace muchos años, poniendo en la agenda tres formidables nuevos temas, en un paquete que, de ser aprobado en su totalidad, constituiría la más importante transformación del sistema de educación superior en más de una década. El primero, que consiste en el proyecto de reemplazar la PAA como sistema de selección a la educación superior, está actualmente en fase de implementación, con una nueva Prueba de Selección Universitaria (PSU), según se explicó en el Capítulo 4. El segundo, que busca crear un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad que contempla acreditación institucional y de programas, está en discusión actualmente en el Senado luego de su aprobación en la Cámara de Diputados en enero de 2004, como se indicó en el Capítulo 7.

El tercero es un proyecto de ley enviado al Congreso junto con el anterior para establecer un mecanismo de garantía a los créditos que se otorguen a los estudiantes para el financiamiento de sus estudios de pregrado. El proyecto propone que los recursos públicos se destinen no a proporcionar capital para los préstamos, sino a proporcionar su garantía, la creación de una entidad mixta pública y privada que reúne las funciones de administración y recuperación del crédito, la eliminación de la necesidad de un aval, y las atribuciones—como el descuento por planilla y la retención de la devolución de impuestos—conferidas para la recuperación de los créditos, características todas cuya ausencia en el actual sistema de crédito universitario explica en buena medida su colapso. La exigencia de que las instituciones sean autónomas y estén acreditadas para ser elegibles para la garantía estatal conecta el proyecto de financiamiento con el de acreditación, con lo cual se introducen los incentivos para que la acreditación se extienda por el sistema.

Este proyecto y el de aseguramiento de la calidad abordan los dos principales problemas de la educación superior chilena: la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en el acceso al nivel terciario, y la falta de un sistema consistente y generalizado de control de la calidad de las instituciones y sus programas.

En efecto, no obstante haber aumentado considerablemente en la última década los recursos para créditos y becas estudiantiles, el crecimiento del sistema de educación superior en los últimos 20 años excede con mucho la capacidad del estado de garantizar que los jóvenes pobres puedan estudiar. Por otra parte, los recursos disponibles se han concentrado en los alumnos de universidades tradicionales, relegando a un segundo plano a más de la mitad de los alumnos de educación superior, que son los que estudian en universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica. El sistema de garantía compartida entre el estado y las instituciones de educación superior propuesto, en cuanto se orienta a aumentar el flujo de recursos del mercado de capitales a toda la educación superior autónoma y acreditada, tradicional o privada, universitaria

o no universitaria, es un reconocimiento de que sin la acción concertada del estado y el sector privado el financiamiento estudiantil para todos los que lo necesiten es una quimera.

Menos visibles, pero quizás a la larga tanto o más relevantes que lo anterior, son las enmiendas que se discuten hoy en el Congreso y que de ser aprobadas transformarían sustancialmente las relaciones entre las instituciones de educación superior y sus usuarios. Nos referimos a la reforma a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, tratada en el Capítulo 2, y a ciertas disposiciones del proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad, que darían a los usuarios de la educación superior oportunidades sin precedente para llevar a los tribunales o al Ministerio de educación sus reclamos contra las instituciones.

Los derechos de litigación que conferiría la nueva versión de la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores, se ha señalado ya, permitirían a los alumnos demandar a sus instituciones por infracciones a los contratos de prestación de servicios educacionales que los vinculan, y por publicidad engañosa o falsa, entre otras materias reguladas por esa ley y de frecuente ocurrencia en la práctica, sin necesidad de invocar, como ha sido requisito hasta ahora, la violación de un derecho constitucionalmente garantizado para impetrar la protección jurisdiccional por medio del recurso de protección.

Entre las normas protectoras de los usuarios en la Ley de Aseguramiento de la Calidad aprobada por la Cámara de Diputados están la facultad de las agencias de acreditación de denunciar al Ministerio de Educación las posibles infracciones a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza por parte de una institución de educación superior de que tomen conocimiento en el desempeño de sus labores de evaluación[151], el poder que un nuevo artículo 86 bis que se propone agregar a Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza daría a alumnos, padres y apoderados y profesores de las instituciones de educación superior para reclamar ante el Ministerio de Educación respecto de las acciones u omisiones cometidas por dichas instituciones y que en su opinión configuren infracciones a dicha Ley, y la autorización que se procura conferir al Ministerio de Educación para disponer la revocación parcial del reconocimiento oficial de una institución, circunscribiéndolo a una o más carrera o sedes en particular. Cabe consignar que el Ministerio cuenta ya con la potestad de cerrar una institución, pero como sólo puede cerrar toda la institución, no es frecuente que ejerza una tan radical atribución.

El Poder Judicial, a través de sus sentencias en recursos de protección interpuestos por alumnos, empleados y profesores (ver Capítulo 2), ha dado muestras de una disposición favorable a remediar las injusticias y arbitrariedades que en ocasiones cometen las instituciones educativas,

[151] Boletín Nº 3224-04-2 de la Cámara de Diputados, art. 27.

pero estas intervenciones son excepcionales y tienen poca o nula influencia en la marcha general del sistema de educación superior. Pero una multiplicación de la actividad litigiosa podría hacer cambiar esto, ubicando a los tribunales como protagonistas en la definición de los derechos y obligaciones de estudiantes, funcionarios, profesores e instituciones, la delimitación de la autonomía de las instituciones, las configuración de las reglas que deben regir la competencia, y en términos más generales, en la regulación del sistema de educación superior. En un sistema político como el chileno en que legislar para erradicar a las instituciones de educación superior de peor nivel académico ha probado ser imposible—la acreditación, de ser aprobada, no sería una excepción a este patrón: las malas universidades simplemente optarán por no acreditarse y seguirán operando--, la "judicialización" de la regulación de la educación superior sólo puede ser considerada una posibilidad esperanzadora.

Si a esta "revisión judicial" se agregan la expansión de las facultades sancionadoras del Ministerio de Educación, y la acción de reclamo contra las instituciones que se concede a la comunidad, podría llegar a configurarse por primera vez en Chile un escenario regulatorio de la educación superior en que la mala calidad no goce de la impunidad que le garantiza el mercado.

Referencias

Alamos, Pilar. 2002. La Formación Técnica Superior en Chile. Ministerio de Educación. *Boletín MECESUP* No. 3, Diciembre.

Armanet, Pilar. 2002. Editorial. Ministerio de Educación. *Boletín MECESUP* No. 3, Diciembre.

Aylwin, Pilar. 1999. Informe sobre la situación de las carreras de Pedagogía 1994-1999. Pablo Pérsico (Coord.) *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

Bernasconi, Andrés. 1994. *Regímenes Jurídicos de las Institutiones de Educación Superior*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

Bernasconi, Andrés, Héctor Hernández y José Julio León. 1993. Régimen jurídico de la educación superior en chile, 1980-1993. Foro de la educación Superior. *Informe de la Educación Superior 1993.* Santiago de Chile: CPU, FLACSO y CES.

Bernasconi, Andrés. 2003. *Organizational Diversity in Chilean Higher Education: Faculty Regimes in Private and Public Universities*. Ph.D. dissertation. Boston University. Disponible en UMI ProQuest Digital Dissertations, Publication Nº AAT 3077472.

Beyer, Harald y Carmen Le Foulon. 2002. Equidad en las pruebas de selección a la universidad. http://www.cepchile.cl

Boyer, Ernest L., Philip G. Altbach, & Mary Jean Whitelaw. 1994. *The Academic Profession. An International Perspective*. Princeton: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching,.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Higher Education in Latin America and the Caribbean. A Strategy Paper. Nº EDU-101. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Bravo, David y Jorge Manzi. 2002. El SIES, la equidad, y la elevación de los aprendizajes. http://www.terra.cl/sies/contenido.cfm?id_cat=1138&id_not=186347

Brunner, José Joaquín. 1986. *Informe sobre la educación superior en Chile.* Santiago de Chile: FLACSO

Brunner, José Joaquín. 1999. La educación superior en Chile: tendencias y perspectivas. Trabajo presentado al Seminario organizado por el Ministerio de Educación de Uruguay y el Banco Mundial, Montevideo, Octubre.

Brunner, José Joaquín. 2002a. Innovación en las políticas y políticas de innovación. Andrés Bernasconi (Ed.) *La Educación Superior ante el Derecho.* Santiago de Chile: Editorial Biblioteca Americana.

Brunner, José Joaquín. 2002b. Sistemas de educación superior, políticas e información. Presentación al Seminario "Oferta y demanda de graduados en Chile: necesidades de información". Universidad Adolfo Ibáñez, 13 de diciembre.

Brunner, José Joaquín, y Guillermo Briones. 1992. *Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform*. Washington, D.C.: The World Bank.

Brunner, José Joaquín, y Patricio Meller. 2002. Observatorio del Empleo de Graduados. Trabajo presentado al al Seminario "Oferta y demanda de graduados en Chile: necesidades de información". Universidad Adolfo Ibáñez, 13 de diciembre.

Cáceres, Gustavo. 2002. Educación superior y mundo laboral. Ministerio de Educación. *Boletín MECESUP* No. 3, Diciembre.

Castro, Claudio de Moura y Daniel C. Levy. 2000. *Myth, Reality, and Reform: Higher Education Policy in Latin America.* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Contreras, Dante, David Bravo y Claudia Sanhueza. 2001. PAA ¿Una prueba de inteligencia?. *Perspectivas* (Revista del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile) 4(2): 233-247.

CONICYT. 2000. *Programa FONDECYT: Impacto y desarrollo 1981-2000*. Santiago: CONICYT.

Cordua, Joaquín. 1998. Oportunidades y problemas en la relación universidad-empresa en Chile: Visión empresarial. Centro Interuniversitario de Desarrollo. *Cooperación Universidad-Empresa: Visiones de Europa y América Latina. Volumen 1*. Colección estudios e Informes No. 6. Santiago de Chile: CINDA.

Cox, Cristián (Ed).1990. *Formas de gobierno en la Educación Superior: Nuevas perspectivas.* Colección Foro de la Educación Superior. Santiago de Chile: FLACSO.

Cox, Crisitián y Pablo González. 1997. Educación: de programas de mejoramiento a reforma. Santiago de Chile. Manuscrito.

Díaz, Eliana, Erika Himmel y Sergio Maltes. 1990. Evolución histórica del sistema de selección a las universidades chilenas 1967-1989. María José Lemaitre (Ed.). *La educación superior en Chile: un sistema en transición*. Santiago de Chile: Foro de la Educación Superior.

Donoso, Patricio. 2001. Breve historia y sentido de la extensión universitaria. *Calidad en la Educación. Educación Superior: Perfil profesional del Profesor*. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación. Diciembre.

Donoso, Sebastián y Gustavo Hawes.2000. El Sistema de Selección de Alumnos de las Universidades Chilenas: Discusión de sus Fundamentos, Resultados y Perspectivas. *Education Policy Analysis Archives* 8(21). http://epaa.asu.edu/epaa/v8n21.html

Dusaillant, Francisca. 2002. Comportamiento estratégico y respuestas graduadas en el SIES. *Puntos de Referencia* No. 258. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Eyzaguirre, Bárbara y Carmen Le Foulon. 2002. El SIES: un proyecto prematuro. Documento de Trabajo No. 337. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Fontaine, Arturo. 2002. Peligro en el SIES. *Estudios Públicos* No. 86. Revista del Centro de Estudios Públicos.

Franz, Carlos. 1983. *Teoría y práctica del financiamiento universitario: el caso chileno, 1965-1983.* Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

González, Luis Eduardo, y Oscar Espinoza. 1999. Estado de situación de las universidades chilenas en relación con la globalización y la internacionalización. Ministerio de Educación, División de Educación Superior. *El impacto de la globalización en la educación superior chilena*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Hernández, Héctor. 2002. Estatuto jurídico del estudiante de educación superior. Andrés Bernasconi (Ed.) *La Educación Superior ante el Derecho.* Santiago de Chile: Editorial Biblioteca Americana.

Krauskopf, Manuel. 1993. *La investigación universitaria en Chile. Reflexiones críticas*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

Krauskopf, Manuel. 1999. Los doctorados en Chile. Perfil y capacidad científica de los doctorados en ciencias acreditados en Chile *Estudios Públicos* 76 (Primavera).

Lavados, Jaime. 1999. Apuntes sobre la educación superior chilena. Corporación de Promoción Universitaria. *Informe sobre la Educación Superior en Chile 1999.* Santiago de Chile: CPU.

Le Foulon, Carmen. 2002. ¿Existe sesgo contra las mujeres en la PAA?. *Puntos de Referencia* No. 262. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Lehmann, Carla. 1990. Antecedentes y Tendencias del Financiamiento de la Educación Superior Chilena. Centro de Estudios Públicos *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos.* Santiago de Chile: CEP.

León, José. 2002. Bases Constitucionales del Financiamiento de la Educación Superior. Andrés Bernasconi (Ed.) *La Educación Superior ante el Derecho.* Santiago de Chile: Editorial Biblioteca Americana.

Levy, Daniel C. 1986. *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.

Levy, Daniel C. y Andrés Bernasconi 1999. University of Chile. Summerfeld, Carol, y Mary E. Devine (Eds.) *International Dictionary of Universities Histories*. Chicago: Fitzroy and Dearborn.

Marianov, Vladimir. 1998. Experiencia de la Escuela de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile en vinculación universidad-empresa. Centro Interuniversitario de Desarrollo. *Cooperación Universidad-Empresa: Visiones de Europa y América Latina. Volumen 1*. Colección estudios e Informes No. 6. Santiago de Chile: CINDA

Marianov, Vladimir y Rosario Retamal. 1998. Vinculación de la Escuela de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile con la empresa: desarrollo de empresas tecnológicas. Centro Interuniversitario de Desarrollo. *Cooperación Universidad-Empresa: Visiones de Europa y América Latina. Volumen 2*. Colección estudios e Informes No. 7. Santiago de Chile: CINDA

Martínez, Carlos. 1998. Modelo flexible para el desarrollo de la cooperación universidad-empresa, creación de negocios, transferencia y difusión tecnológica. Centro Interuniversitario de Desarrollo. *Cooperación Universidad-Empresa: Visiones de Europa y América Latina. Volumen 2*. Colección estudios e Informes No. 7. Santiago de Chile: CINDA

Ministerio de Educación (MINEDUC). 1999. Presente y futuro de la educación superior chilena. Documento de Síntesis para ser presentado a la Jornada Temática sobre el Sistema Universitario Chileno. Cámara de Diputados, Valparaíso, 9 de Junio.

Molina, Marcelo. 1998. Desarrollo de mecanismos articuladores para la transferencia de tecnología en la Universidad de Concepción, Chile. Centro Interuniversitario de Desarrollo. *Cooperación Universidad-Empresa: Visiones de Europa y América Latina. Volumen 1*. Colección estudios e Informes No. 6. Santiago de Chile: CINDA.

Morales, Mauricio. 1994. La autonomía de las instituciones de educación superior y el Consejo Superior de Educación. Corporación de Promoción Universitaria. *Informe de la Educación Superior*. Santiago de Chile: CPU.

Precht Pizarro, Jorge. 2001. *Derecho Eclesiástico del Estado de Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Rojas, Fernando y Andrés Bernasconi. 2002. AFI: Un aporte a la calidad. *Calidad en la Educación* No. 17, Diciembre. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.

Salmi, Jamil, y Gabrielena Alcalá. 1998. *Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior.* LCSHD Paper Series No. 35. Washington, D.C.: Human Development Department, The World Bank.

Schiefelbein, Ernesto. 1996. The Chilean Academic Profession: Six Policy Issues. Philip G. Altbach (Ed.) *The international academic profession: Portraits of fourteen countries.* Princeton, N.J.: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.

Serrano, Sol. 1994. *Universidad y Nación. Chile en el Siglo XX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

UNESCO. 2002. Financing Education – Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators. 2002 Edition. Executive Summary. Paris: UNESCO Institute for Statistics and OECD

World Bank.1994. *Higher Education: the Lessons of experience.* Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2000. *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise.* Washington, D.C.: The World Bank. The Task Force on Higher Education and Society.